RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar het functioneren van het opsporingsproces van de recherche van het Korps Politie Caribisch Nederland

April 2013

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

Inhoudsopgave

Lijst met gebruikte afkortingen

Afkorting	**Betekenis**
BES	Bonaire, Sint Eustatius, Saba
BMS	Border Management Systeem
BPZ	Basispolitiezorg
CRS	Curaçao Road Services
FO	Forensische Opsporing
FTE	Full Time Equivalent
IGO	Incident gerichte opsporing
IGP	Informatiegestuurde politie
IIOO	Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning
IVenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
JZZ	Jeugd- en zedenzaken
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
LTFO	Landelijk Team Forensische Opsporing
MT	Managementteam
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PGO	Probleem gerichte opsporing
RST	Recherche Samenwerkingsteam
VenJ	Veiligheid en Justitie
Zwacri	Zware criminaliteit

Voorwoord

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna de Raad) is belast met de algemene inspectie van de effectiviteit en de kwaliteit van de taakuitvoering door de verschillende diensten en instellingen die deel uit maken van de justitiële keten in Curacao, Sint Maarten en Bonaire, Saba en St.Eustatius. De Raad heeft begin 2012 in het werkplan aangekondigd onderzoek te zullen doen naar de kwaliteit en effectiviteit van het opsporingsproces. Dit rapport betreft het opsporingsproces zoals dat op Bonaire, Saba en St.Eustatius door het Openbaar Ministerie en het Korps Caribisch Nederland wordt uitgevoerd. In september 2012 heeft de Raad aangekondigd dat het onderzoek in de periode oktober/november 2012 zou worden uitgevoerd. Het rapport toont aan dat er significante knelpunten bestaan in de kwaliteit van het opsporingsproces. Tijdens het onderzoek bleek dat de gemandateerd Korpsbeheerder, de Korpschef en de Hoofdofficier van Justitie hier al langere tijd van op de hoogte waren. In die zin heeft het onderzoek van de Raad nauwelijks nieuwe feiten aangedragen. De aankondiging in het werkplan en de daadwerkelijke uitvoering van het onderzoek hebben, zo bevestigen de Korpschef en de Hoofdofficier, echter nadrukkelijk bijgedragen aan de besluitvorming en uitvoering van een aantal noodzakelijke maatregelen. Het feitenrelaas, zoals opgetekend in de periode oktober/november 2012, is voor wederhoor voorgelegd aan de verantwoordelijke functionarissen. De Raad heeft de Hoofdofficer en de Korpschef gevraagd om te reageren op de feiten. Beiden bevestigen, op een enkel aspect na, de correcte weergave van de feiten. De Raad heeft de Hoofdofficier en Korpschef tevens uitgenodigd om aan te geven welke maatregelen intussen zijn getroffen. Het overzicht van de getroffen maatregelen geeft de Raad het vertrouwen dat de meest significante kenlpunten zijn weggenomen en dat daarmee de voorwaarden zijn gecreeërd om de komende periode de noodzakelijke kwaliteitsverbetering door te voeren.. De genomen maatregelen werken niet door in de tekst en inhoud van het rapport zoals dat door de Raad is opgemaakt. In de samenvatting zal de Raad, waar nodig, melding maken van de genomen maatregelen in relatie tot de gesignaleerde knelpunten. Op deze wijze wil de Raad weergeven wat feitelijk is aangetroffen bij de inspectie en anderzijds recht doen aan de maatregelen die genomen zijn om de kwaliteit van het opsporingsproces te verbeteren. Dit dient ook de noodzakelijke transparantie.

De Raad voor de rechtshandhaving,
Mr. F.E. Richards, voorzitter
Mr. G.H.E. Camelia
Mr. J.J. van Eck

Samenvatting

In deze rapportage is door de Raad van de rechtshandhaving beschreven in hoeverre het opsporingsproces op Bonaire, Sint Eustatius en Saba effectief is. Het doel van het onderzoek is inzicht bieden in het opsporingsproces van de recherche. Dit onderzoek wil daarmee een bijdrage leveren aan 'de veiligheid en leefbaarheid van de mensen die op de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius wonen, werken of als toerist verblijven'[1].

De Raad constateert dat men bij het KPCN over het algemeen met inzet en gedrevenheid werkt en dat stappen zijn gezet in de kwaliteitsbevordering van het opsporingsproces. Belangrijke onderdelen van het proces verlopen echter niet effectief.
De Raad constateert een aantal tekortkomingen. Een aantal tekortkomingen, zoals met betrekking tot de organisatie, de inrichting en het informatiemanagement, kan voor een belangrijk deel worden opgelost via doorontwikkeling van de bestaande situatie. Voor wat betreft de sturing van het opsporingsproces is een meer ingrijpende aanpassing noodzakelijk om te komen tot structurele en substantiële verbeteringen. Uit de analyses in deze rapportage komt naar voren dat de aansturing van de opsporing en de afdeling IGO in het bijzonder binnen KPCN te wensen overlaat. De kwaliteit van de aansturing is direct van invloed op de wijze waarop met name de afdeling IGO functioneert, de daar heersende cultuur, de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden en de producten daarvan (zoals de processen-verbaal). De wijze waarop dit plaats vindt belemmert de realisatie van de door de korpsleiding benoemde beleidsprioriteiten. De sturing van dit belangrijke segment van het opsporingsproces binnen het KPCN kent zoveel – voor alle in- en extern betrokkenen – aantoonbare tekortkomingen, dat dit volgens de Raad vraagt om een spoedige interventie van de korpsleiding.
De Korpschef geeft in zijn wederhoor-reactie aan dat hij kort na zijn aantreden op 10/10/2010 een sturingsprobleem aantrof. De reguliere instrumenten zoals werkafspraken, coaching, vorming en functioneringsgesprekken hebben vervolgens niet tot het gewenste resultaat geleid. In overleg met de Korpsbeheerder heeft de Korpschef eind 2012 de formatieve en financiële ruimte gekregen om over te gaan tot enkele personele mutaties. De Korpschef erkent dat de onwenselijke situatie (te) lang heeft bestaan, maar vraagt begrip voor het feit dat personele maatregelen vragen om uiterste zorgvuldigheid. Een aantal

---

1 *De missie van het KPCN is: 'om een bijdrage te leveren aan de veiligheid en leefbaarheid van de mensen die op de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius wonen, werken of als toerist verblijven. Het KPCN wil dit doen met medewerkers van het korps die 'waakzaam en dienstbaar, daadkrachtig en professioneel' zijn.'*

citaten in het rapport zijn volgens de korpschef te verklaren uit het gegeven dat respondenten niet op de hoogte waren van genomen en te nemen maatregelen.
De Hoofdofficier geeft in zijn wederhoor-reactie aan dat de maatregelen per direct invloed hebben gehad op de operationele aansturing binnen IGO. Daarmee verloopt het opsporingsproces aanzienlijk professioneler en is de rolverdeling tussen het Korps en het OM weer genormaliseerd.
Wat betreft Saba en Sint Eustatius is sprake van meer dan alleen een geografische afstand die een hindernis vormt bij het vormgeven van het opsporingsproces aldaar. Hoewel de korpsleiding oog heeft voor de noodzaak om ook op deze eilanden de opsporing op een goede wijze vorm te geven moet in de optiek van de Raad de opsporing op Saba en Sint Eustatius serieus onder de loep worden genomen om deze op een professionele en volwaardige wijze binnen het KPCN vorm te geven. De Korpschef merkt hierover op dat het formatieplan niet voorziet in zelfstandige opsporingscapaciteit voor Saba en St.Eustatius. Momenteel wordt een eventuele herverdeling van rechercheurs onderzocht. Het werkaanbod op Saba en St.Eustatius is onvoldoende om rechercheurs full-time te plaatsen. Er loopt momenteel een pilot waarbij een rechercheur gedurende drie maanden wordt gedetacheerd op St. Eustatius en van daaruit ook werkzaamheden verricht op Saba. Daarnaast wordt er geïnvesteerd in verschillende opleidingen waaronder een MBO-4 opleiding van 1 jaar, waarbij de opsporingsfunctie ook aan de orde komt. Bij geweldsdelicten, jeugd en zedenzaken wordt altijd ondersteuning geleverd vanaf Bonaire. In een enkel geval is er sprake van samenwerking met St. Maarten, op basis van mondelinge afspraken tussen de korpschefs. Het maken van formele en eventueel verdergaande samenwerkingsafspraken is voorbehouden aan de betrokken ministers.
Ten tijde van het onderzoek bleek dat de afgesproken norm over de bezetting niet werd gehaald. Per 31-12-2013 voldoet het korps wel aan de voorgeschreven minimale sterkte door interne vacaturevervulling, werving in Nederland (tegen lokale arbeidsvoorwaarden) en tijdelijke ondersteuning van de Kmar.
Om de kwaliteit van de opsporing op het gewenste niveau te krijgen wordt er geïnvesteerd in een meerjarig opleidingsplan. Dat houdt wel in dat gedurende de opleiding het korps enige operationele capaciteit mist. Dat is een bewuste keuze. Aldus de korpschef.

In het rapport wordt gewag gemaakt van de onbetrouwbaarheid van de cijfers en het feit dat de gegevens niet worden ingevoerd in ACTPOL. De Korpschef erkent dat de cijfers niet even betrouwbaar waren. Hij constateert wel een verbetering, zodanig dat het korps vanaf juli 2012 halfjaarlijks de cijfers presenteert aan de pers. Er is volgens de korpschef nog wel een weg te gaan. De leidinggevenden sturen strak op het geburik van ACTPOL. Technische problemen zijn opgelost, zodat vanaf 1-1-2013 het systeem vanaf de drie eilanden benaderbaar is. Ook is er een werkgroep geïnstalleerd die het systeem en het gebruik ervan moet doorontwikkelen.

De korpschef wijst er tenslotte op dat de Wet politiegegevens is per 10-10-2010 ingevoerd. Het inrichtingsplan heeft daar geen rekening mee gehouden, zodat er geen formatie voor de gegevensbeheerder is opgenomen in het formatieplan. Dat is onder de aandacht gebracht van de korpsbeheerder. De Kmar moet eveneens aan de WPG voldoen en heeft de financiering van 0,5 fte gegevensbheer toegezegd. De Kmar verricht op korte termijn een o-meting, zodat duidelijk wordt wat er moet gebeuren om aan de wettelijke eisen van de WPG te kunnen voldoen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

In het 'Jaarplan 2012' heeft de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) vastgelegd welke onderzoeken in 2012 worden uitgevoerd. Eén van deze onderzoeken betreft het onderzoek naar het functioneren van het opsporingsproces door de recherche. Dit onderzoek naar het opsporingsproces is gelijktijdig uitgevoerd in Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden). Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek op de BES-eilanden.

1.1.1 Aanleiding

De Raad is bij de 'Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving[2]' opgericht. De Raad is belast met de algemene inspectie op de effectiviteit en kwaliteit van de verschillende diensten en instellingen die deel uitmaken van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en op de BES-eilanden.

De recherche vormt een belangrijk onderdeel in de keten van de rechtshandhaving. Het is voor de burger van belang dat de overheid zorg draagt voor een veilige leefomgeving en een adequate rechtshandhaving. Dit wordt mede bewerkstelligd door een goed ingericht en uitgevoerd opsporingsproces[3].

Tot op heden bestaat er geen actueel beeld over de organisatie en uitvoering van de recherchefunctie op de BES-eilanden. Dat hieraan wel behoefte bestaat, blijkt uit het feit dat het opsporingsproces regelmatig wordt bediscussieerd in relatie tot het ervaren veiligheidsgevoel van burgers[4].

Om een uitspraak te kunnen doen over de actuele stand van zaken en de mate van ontwikkeling van het opsporingsproces binnen de drie landen, is het van belang om inzicht te

---

2 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, Eerste Kamer der Staten-Generaal Vergaderjaar 2009–2010 32 020 (R1887).

3 Het opsporingsproces beslaat het geheel van onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie, met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.

4 *In 2011 heeft de Raad een onderzoek verricht naar het aangifteproces bij de politie. Uit dit onderzoek naar het aangifteproces blijkt onder meer dat slachtoffers het gevoel hebben dat de politie onvoldoende aandacht besteedt aan de strafzaak waarover zij aangifte hebben gedaan. Daarnaast constateert men in dit onderzoek dat in de samenleving de indruk bestaat dat de criminaliteit stijgt en dat de opsporing door de politie onder druk staat.*

verkrijgen in de organisatie en de uitvoering van het opsporingsproces. Dit rapport voorziet hierin voor wat betreft de BES-eilanden.

1.1.2 Onderzoeksdoelstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht bieden in – en uiteindelijk een bijdrage leveren aan – het opsporingsproces van de recherche. Dit oogmerk is terug te vinden in de onderzoeksdoelstellingen die voor dit onderzoek zijn geformuleerd:

1. Het beschrijven op welke wijze de recherchefunctie volgens vastgestelde wet- en regelgeving en plannen is ingericht.
2. Het in beeld brengen hoe de recherchefunctie in de praktijk wordt uitgevoerd.
3. Het beschrijven op welke punten in de werkwijze verbeteringen nodig zijn.
4. Het vertalen van deze verbeterpunten in aanbevelingen.

1.1.3 Onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek is de volgende centrale vraag geformuleerd:

In hoeverre is het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba effectief?

- *Effectiviteit is de relatie tussen de prestaties of de activiteiten enerzijds en de resultaten, zoals vooropgesteld in de strategische doelen, de tactische en/of de operationele doelstellingen, anderzijds. Een (voorgenomen) handelwijze is effectief of doeltreffend als de betreffende inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. In feite wordt dus het effect gemeten van een bepaalde handeling.*

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende vier deelvragen:

1. Op welke wijze is het opsporingsproces door de recherche in wet- en regelgeving en planvorming vastgelegd?
2. Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan het opsporingsproces door de recherche?

3. Komt de in de praktijk vastgestelde werkwijze overeen met de in de wet- en regelgeving en planvorming beschreven werkwijze van het opsporingsproces?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan de hand van de antwoorden op bovenstaande deelvragen?

1.1.4 Onderzoeksopzet

Voor het inspectieonderzoek is door de Raad een onderzoeksteam geformeerd. Conform de Rijkswet[5] zijn voor het onderzoek op de BES-eilanden medewerkers van de Inspectie Veiligheid en Justitie (IV&J) ingezet.

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn in de eerste plaats de relevante wet- en regelgeving en plannen bestudeerd. Vervolgens is onderzocht hoe het feitelijke opsporingsproces door de recherche plaatsvindt. Om het beeld te completeren zijn sleutelspelers uit de verschillende organisaties geïnterviewd[6]. Deze interviews zijn getoetst aan de bevindingen[7]. Ten behoeve van de interviews is een interviewprotocol opgesteld waarin de wijze van het interviewen als ook de wijze waarop met de informatie uit de interviews wordt omgegaan, zijn vastgelegd.

De wet- en regelgeving benoemt een aantal normen waaraan het opsporingsproces door de recherche moet voldoen. Deze normen zijn, voor zover voor de effectiviteit van het opsporingsproces relevant, beschreven.

Voor een groot deel van het opsporingsproces zijn echter géén 'harde normen' te benoemen. Voor deze onderdelen zijn dikwijls wel beoogde prestaties of doelen vast te stellen op basis van de door het KPCN vastgestelde interne plannen. Door de beoogde prestaties te vergelijken met de feitelijke prestaties kan – ondanks het ontbreken van harde normen – een uitspraak worden gedaan over het functioneren van het opsporingsproces door de recherche van het KPCN. In combinatie met de vereisten uit de wet- en regelgeving kan op basis hiervan de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord.

1.2 Reikwijdte van het onderzoek

Het opsporingsproces door de recherche is een veelomvattend proces. Dit onderzoek richt zich op de volgende facetten binnen dit proces, te weten:

---

5 Rijkswet Raad voor Rechtshandhaving, Eerste Kamer der Staten-Generaal Vergaderjaar 2009–2010 32 020 (R1887).

6 Zie voor een overzicht van de geïnterviewde personen bijlage I.

7 Daar waar de interviews niet overeenstemmen met de feitelijk waargenomen bevindingen zijn deze bij buiten beschouwing gelaten.

1. de organisatie, inrichting en sturing;
2. het informatiemanagement en
3. de resultaten.

Deze drie facetten geven tezamen een goed beeld van het opsporingsproces door de recherche. Hoewel de organisatie, inrichting en sturing, het informatiemanagement, en de resultaten los van elkaar in dit rapport aan de orde komen, is het duidelijk dat deze facetten nauw met elkaar zijn verweven en daarom in onderling verband en samenhang met elkaar moeten worden gelezen.

Het onderwerp van dit onderzoek is het opsporingsproces, zoals uitgevoerd door het KPCN. Het onderzoek richt zich niet op de vervolgingsfase. Op de BES-eilanden zijn er naast het KPCN ook andere organisaties die zich richten op de 'opsporing'. Deze organisaties – zoals de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het Recherche Samenwerkingsteam (RST)– vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Het onderzoek beschrijft de stand van zaken tot en met november 2012.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit acht hoofdstukken. Het rapport begint met een samenvatting. In het eerste hoofdstuk zijn onder meer de aanleiding, de probleembeschrijving, de onderzoeksdoelstelling en de onderzoeksvragen uitgewerkt. Hoofdstuk twee beschrijft de wet- en regelgeving. Hoofdstuk drie beschrijft het rechercheproces zoals vastgelegd in planvorming. De hoofdstukken vier, vijf en zes beschrijven de bevindingen van dit onderzoek. In hoofdstuk zeven zijn de bevindingen geanalyseerd en vergeleken met de in de planvorming vastgelegde werkwijze. Ten slotte staan in hoofdstuk acht de conclusies en aanbevelingen van de Raad beschreven.

2 Wet- en regelgeving

2.1 Inleiding

Om te beoordelen of en in hoeverre het opsporingsproces door de recherche op de BES-eilanden effectief is, is in de eerste plaats gekeken naar de relevante wet- en regelgeving. De basis voor deze wet- en regelgeving met betrekking tot de politie is gelegen in de Rijkswet Politie[8] (2010). Deze rijkswet[9] regelt de inrichting, organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Een groot aantal aspecten die in bovengenoemde rijkswet zijn benoemd worden nader uitgewerkt in zogeheten ‘onderlinge regelingen’. Voor zover deze onderlinge regelingen relevant zijn voor de uitvoering en werking van het opsporingsproces (uitgevoerd door de recherche van het KPCN[10]) komen deze regelingen in deze rapportage aan de orde. Het betreft de Onderlinge regeling verwerking politiegegevens (2010)[11], de Onderlinge regeling kwaliteitseisen opleidings- en trainingsvereisten (2010)[12] en de Onderlinge regeling uitrusting politie (2010)[13]. De relevante verplichtingen die in deze rijkswet en in de onderlinge regelingen zijn genoemd, zijn opgenomen in dit hoofdstuk.

---

8 Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

9 De meeste wetsvoorstellen gelden alleen binnen het Europese grondgebied van Nederland. In bepaalde gevallen gelden wetten ook binnen het gehele grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden. Deze wetten dragen de naam rijkswet.

10 Zie reikwijdte onderzoek, hoofdstuk 1.2.

11 Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens juli 2010.

12 Onderlinge regeling houdende kwaliteitseisen, opleidings- en trainingsvereisten politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba juli 2010.

13 Onderlinge regeling uitrusting politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (uitrustingsregeling voor de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba) juli 2010.

2.2 Organisatie, inrichting en sturing

In artikel 7 van de Rijkswet Politie staan de vereisten waaraan de politieorganisatie moet voldoen. Dit artikel kan worden gezien als de kern van deze rijkswet.

Artikel 7 1. Elk van de landen draagt zorg voor een kwalitatief volwaardig en professioneel politiekorps. 2. Elk van de landen stelt bij of krachtens landsverordening of bij of krachtens wet regels over de inrichting en organisatie van het politiekorps met het oog op een zo effectief en efficiënt mogelijke uitvoering van de politietaak. In ieder geval wordt voorzien in de volgende taakgebieden: a. recherche ten behoeve van de opsporing van misdrijven met voorzieningen op het gebied van tactisch, technisch, financieel en digitaal onderzoek, informatie en analyse; b. observatie; c. aanhouding van vuurwapengevaarlijke verdachten; d. voorziening voor het optreden ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening. 3. De in het tweede lid bedoelde taakgebieden kunnen samen met de politiekorpsen van de andere landen worden gewaarborgd.

Een ander artikel dat in dit verband voor wat betreft de organisatie, inrichting en sturing van belang is, is artikel 19 van de Rijkswet Politie. Hierin staat:

'*Onze Minister van Justitie van Curaçao respectievelijk Onze Minister van Justitie van Sint Maarten overlegt, respectievelijk de gezaghebbers van Bonaire, van Sint Eustatius en Saba gezamenlijk, overleggen ten minste een keer per twee maanden met de korpschef, de hoofdofficier van justitie en de procureur-generaal over de taakuitvoering door de politie*.'

Voor wat betreft de kwaliteitscriteria van de opleidings- en trainingsvereisten en voor wat betreft de uitrusting stellen de artikelen 41 en 42 van de Rijkswet Politie een aantal vereisten:

'*De landen treffen onderling een regeling die kwaliteitscriteria en opleidings- en trainingsvereisten voor ambtenaren van politie bevat. Deze kwaliteitscriteria en opleidings- en trainingsvereisten worden in elk van de landen vastgesteld bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, respectievelijk algemene maatregel van bestuur*[14].'

14 Artikel 41 Rijkswet Politie (2010).

'*De landen treffen onderling een regeling houdende regels voor de uitrusting van ambtenaren van politie. Deze regels worden in elk van de landen vastgesteld bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of algemene maatregel van bestuur*[15].'

In artikel 48 (lid 1 en verder) van de Rijkswet Politie worden voor wat betreft het beheer van de politie diverse vereisten gesteld. Zo moet het politiekorps er zorg voor dragen dat er jaarlijks een ontwerpjaarplan en een ontwerpbegroting voor het desbetreffende politiekorps wordt opgesteld (artikel 48 Rijkswet Politie).

In artikel 49 van de Rijkswet Politie zijn voorwaarden gesteld aan de minimale sterkte van het politiekorps:
'*Onze Minister stelt de minimale sterkte van de politie van zijn land vast (…).'*

Het Besluit methode vaststelling minimale sterkte politie Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba werkt het bovengenoemde artikel 49 van de Rijkswet Politie nader uit. Het besluit verplicht in onderstaande artikelen de navolgende aspecten wat betreft de minimale sterkte:

Artikel 1

1. De minimale sterkte van de politie van een land wordt vastgesteld op een percentage van het volgens het door de Slot Ronde Tafel Conferentie bekrachtigde inrichtingsplan van het politiekorps van dat land beoogde aantal ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 3, onder a[16]*, van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.*

2. Tot de minimale sterkte van de politie van een land behoren niet de aspiranten.

Artikel 2

Het percentage bedraagt na de inwerkingtreding van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ten minste:

a. in het eerste jaar 60 procent;

b. in het tweede jaar 65 procent en

c. in de daaropvolgende jaren 75 procent.

Tevens voorziet de Rijkswet Politie in het opstellen van een protocol, waarin de gespecialiseerde recherchesamenwerking wordt beschreven (artikel 57a Rijkswet Politie).

15 Artikel 42 Rijkswet Politie (2010).

16 Artikel 3 Rijkswet Politie: Ambtenaren van politie in de zin van deze rijkswet en de daarop berustende bepalingen zijn: ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van de politietaak.

2.3 Informatiemanagement

De *Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens* stelt voor wat betreft de informatievoorziening een aantal verplichtingen.

Allereerst dient het politiekorps maatregelen te treffen, zodat politiegegevens juist en nauwkeurig zijn en dat zij verwijderd of vernietigd worden wanneer zij niet meer nodig zijn.

Artikel 5 *1. De verantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat politiegegevens juist en nauwkeurig zijn.* *2. De verantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat politiegegevens worden verwijderd of vernietigd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze zijn verwerkt of dit door enige wettelijke bepaling wordt vereist.*

Daarnaast moeten er maatregelen worden genomen om er voor te zorgen dat politiegegevens worden beveiligd.

Artikel 6 *1. De verantwoordelijke draagt zorg voor passende technische en organisatorische maatregelen om politiegegevens te beveiligen tegen enige vorm van onbedoelde of onrechtmatige verwerking, in het bijzonder vernietiging, wijziging, ongeoorloofde mededeling of toegang, met name indien de verwerking van gegevens via een netwerk of beschikbaarstelling via directe geautomatiseerde toegang omvat.* *2. De verantwoordelijke maakt uitsluitend gebruik van een bewerker indien de bewerker kan garanderen de vereiste technische en organisatorische maatregelen, bedoeld in het eerste lid te zullen treffen.* *3. Politiegegevens mogen door een bewerker alleen op grond van een wettelijke regeling of een schriftelijke overeenkomst worden verwerkt.*

Ook moet volgens deze onderlinge regeling een systeem worden gehanteerd, waardoor alleen bevoegden de politiegegevens kunnen inzien (artikel 7).
Verder dient volgens deze regeling op ieders schriftelijk verzoek, aan betrokkenen te worden gemeld of, en zo ja welke, politiegegevens zijn vastgelegd (artikel 9). Ook wordt elke verstrekking van politiegegevens vastgelegd door zowel de verstrekker als de ontvanger (artikel 16).

Als laatste stelt deze onderlinge regeling in dit kader dat als politiegegevens worden verstrekt, verbeterd, aangevuld, verwijderd of afgeschermd, de ontvanger de verstrekker hiervan op de hoogte brengt (artikel 17).

2.4 Resultaten

In de Rijkswet Politie staat omschreven dat er viermaandelijks wordt gerapporteerd over de inzet en de resultaten van het korps.

Artikel 23 *De korpschef rapporteert viermaandelijks aan Onze Minister en de procureur-generaal over de inzet en resultaten van ambtenaren van politie die door middel van de gemeenschappelijke voorziening politie aan het korps beschikbaar zijn gesteld.*

Tevens dient men er zorg voor te dragen dat er regelmatig een evaluatie plaatsvindt van de kwaliteit van de taakuitoefening, de resultaten en het beheer van het korps (artikel 50).

3 De planvorming met betrekking tot het opsporingsproces door de recherche

3.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk staat beschreven, benoemt de wet- en regelgeving een aantal normen. Voor een groot aantal aspecten bevat de wet- en regelgeving echter geen 'harde normen'. Voor deze aspecten zijn dikwijls wel beoogde prestaties te formuleren op basis van de door het korps zelf opgestelde planvorming. Dit hoofdstuk zet de eigen planvorming van het korps uiteen. Door in hoofdstuk zeven de beoogde prestaties uit de planvorming te vergelijken met de feitelijke prestaties, kan – ondanks het ontbreken van harde normen – een uitspraak worden gedaan over het functioneren van het opsporingsproces door de recherche van het KPCN.

In het Inrichtingsplan Korps BES[17] is omschreven hoe het korps van de politie op de BES is ingericht. Dit plan beschrijft alle onderdelen van het korps. Naast dit inrichtingsplan zijn er ook een aantal specifieke plannen. Hier gaat het om het bezettingsplan[18], het deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES[19], het jaarplan 2012[20] en het Implementatieplan inrichting KPCN[21]. Dit hoofdstuk beschrijft de planvorming met betrekking tot de organisatie, inrichting en sturing, het informatiemanagement, en de resultaten.

3.2 Ambities Korps Politie Caribisch Nederland

De in de inleiding van dit hoofdstuk genoemde plannen staan niet op zichzelf. Deze plannen moeten bijdragen aan de uitvoering van de missie en de visie van het KPCN. De algemene missie van het KPCN is: '*om een bijdrage te leveren aan de veiligheid en leefbaarheid van de mensen die op de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius wonen, werken of als toerist verblijven. Het KPCN wil dit doen met medewerkers van het korps die 'waakzaam en dienstbaar, daadkrachtig en professioneel' zijn.'*

---

17 Inrichtingsplan Korps BES, 25 november 2009. Ten tijde van de opstelling van dit plan sprak men over het Korps BES, inmiddels is dit gewijzigd in het Korps Politie Caribisch Nederland.

18 Peildatum 31 oktober 2012.

19 Versie 24 september 2010.

20 Jaarplan 'Samen verder bouwen aan een veilig Caribisch Nederland' KPCN, 2012.

21 Implementatieplan inrichting Korps Politie Caribisch Nederland, 10 februari 2011.

Deze missie is praktisch vertaald in het 'Implementatieplan Inrichting Korps Politie Caribisch Nederland'.

Het Implementatieplan Inrichting Korps Politie Caribisch Nederland vloeit voort uit artikel C20 van de slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2 november 2006). In die slotverklaring is opgenomen dat: *'Voordat de nieuwe structuur in werking treedt de politieorganisatie sterk verbeterd zal moeten worden.'* In dat kader heeft de Politieke Stuurgroep Staatkundige Veranderingen bij besluit van 1 oktober 2008 de opdracht verstrekt tot instellen van een project, om uitvoering te geven aan de versterking en verdere professionalisering van de Antilliaanse politiekorpsen[22].

Deze opdracht omvat voor het KPCN, naast het opstellen van onder andere een inrichtings- en een implementatieplan, tevens een traject dat zich richt op het versterken van leiderschap, vakmanschap en professionaliteit, om daarmee de kwaliteitsverbetering ook daadwerkelijk te borgen. Om de uitvoering van de plannen te laten slagen, is het noodzakelijk om een aantal condities te scheppen. Een van die condities is een meerjarige investering in de kwaliteit, cultuur en organisatie-ontwikkeling van het korps.

Ten tijde van de implementatie van de nieuwe organisatie KPCN is daarom gelijktijdig een breed verbetertraject (kwaliteit- en professionaliseringstraject) gestart. De ambities van het verbetertraject luiden als volgt:

- kwaliteitsverbetering van werkprocessen en/of procedures, gericht op een effectieve en efficiënte aanpak van de criminaliteit;
- het professionaliseren van de bedrijfsvoering in brede zin, waaronder begrepen het inrichten van informatiemanagement;
- het ontwikkelen van de gewenste organisatiecultuur, waarin professionaliteit, leiderschap en communicatie centraal staan[23].

Een belangrijk uitgangspunt voor de inrichting van het KPCN is het idee van informatiegestuurde politie (IGP). Het Inrichtingsplan korps BES beschrijft dat dit concept erop neer komt dat: *'de informatie uit de samenleving optimaal wordt gegenereerd en gebruikt om te komen tot sturing op de meest effectieve bestrijding van criminaliteit en realisatie van veiligheid in de samenleving.'*

22 Implementatieplan Inrichting Korps Politie Caribisch Nederland, 10 februari 2011.

23 Implementatieplan Inrichting Korps Politie Caribisch Nederland, 10 februari 2011.

De ambitie met betrekking tot de aanpak van de criminaliteit wordt in het inrichtingsplan als volgt verwoord, waarbij de aspecten organisatie, informatievoorziening en sturing als kritische succesfactoren zijn benoemd:

'Om de criminaliteit adequaat aan te kunnen pakken wordt de organisatie van de opsporing en opsporingsondersteuning gemoderniseerd, geprofessionaliseerd en qua omvang afgestemd op de mate van criminaliteit. Het hebben van een goede informatiepositie en het adequaat sturen door de leiding zijn cruciaal voor het welslagen hiervan[24].'

3.3 De organisatie, inrichting en sturing

3.3.1 De organisatie

De inrichting van het KPCN gaat uit van een procesgeoriënteerde inrichting, waarbij vier hoofdprocessen leidend zijn: intake, noodhulp, toezicht, handhaving en opsporing. Voor het proces opsporing is een proceseigenaar benoemd; het hoofd opsporing. De proceseigenaar is verantwoordelijk voor het monitoren van de kwaliteit, het initiëren en doorvoeren van verbeteringen en het aanspreken van de lijnchefs op de procesuitvoering. De leidinggevende van het opsporingsproces heeft zowel een verticale (hiërarchische) verantwoordelijkheid als een horizontale (proces) verantwoordelijkheid.

Het organisatie- en formatierapport geeft aan dat de inrichting van de organisatie rekening houdt met de eilandspecifieke situatie. Dit betekent dat op Saba en Sint Eustatius de nadruk vooral ligt op de basispolitiezorg (BPZ), met daarnaast een beperkte intakefunctie en de opsporing van relatief eenvoudige misdrijven. Op Bonaire wordt uitgegaan van een bredere invulling en van meer specialistische recherchetaken. Bijstand aan rechercheonderzoeken op Saba en Sint Eustatius bestaat, aldus het inrichtingsplan, naast fysieke ondersteuning ter plaatse, ook uit coördinerende ondersteuning en sturing door een chef opsporing op afstand.

De algehele leiding van het korps berust bij de korpschef. Deze is voorzitter van een korpsmanagementteam (MT), waarin naast de korpschef ook het hoofd Basispolitiezorg, het hoofd opsporing, het hoofd Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning (IIOO) en het hoofd Bedrijfsvoering zitting hebben. De hoofden zijn verantwoordelijk voor hun eigen eenheid en vanuit de collectiviteit van het MT voor het besturen van het gehele korps en voor de ontwikkeling en professionalisering van de organisatie.

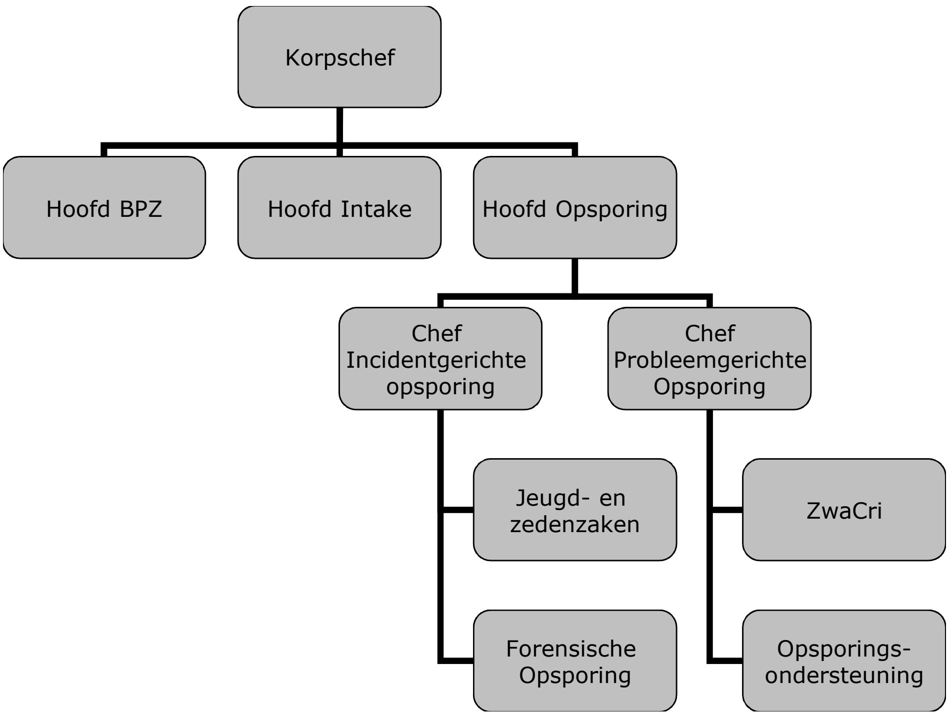
---

24 Inrichtingsplan Korps BES, 25 november 2009.

Het hoofd opsporing is verantwoordelijk voor het totale opsporingsproces. Het proces omvat diverse opsporingsactiviteiten, gericht op onder meer incidentgerichte opsporing, forensische opsporing en probleemgerichte opsporing.

De opsporing op Bonaire, Saba en St.Eustatius is onderverdeeld in de zogenoemde incidentgerichte opsporing (IGO) en de probleemgerichte opsporing (PGO). Beide afdelingen, gehuisvest op Bonaire worden aangestuurd door een chef. Vanuit de BPZ wordt ondersteuning geleverd aan IGO. Op roulatiebasis zullen medewerkers van de BPZ voor een bepaalde periode ingezet worden bij IGO, om de aanpak van de gebiedsgebonden problematiek te versterken. Ook worden hiermee de dwarsverbanden tussen de BPZ en de opsporing versterkt[25].

De organisatiestructuur voor wat betreft het opsporingsproces van de KPCN ziet er als volgt uit:



25 *Deel-rapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES, versie 24 september 2010.*

RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

3.3.2 De incidentgerichte opsporing en probleemgerichte opsporing

De incidentgerichte opsporing is de opsporing die zich richt op de zogeheten 'brengdelicten'. 'Brengdelicten' zijn delicten die door middel van bijvoorbeeld melding of aangifte bij de politie terecht komen. IGO wordt omschreven als: *het proces van opsporen waarbij naar aanleiding van een melding, ontvangen informatie, één of meerdere aangiften dan wel een of meerdere aangehouden verdachten een zo efficiënt mogelijk reactief onderzoek wordt uitgevoerd*[26]. Onder IGO vallen eveneens de Jeugd- en Zedenzaken (JZZ) en de Forensische opsporing (FO).

In het Inrichtingsplan Korps BES staan de taken van IGO als volgt omschreven:

- het opnemen van daarvoor in aanmerking komende aangiften (aangiften die het vermogen van de intake overstijgen);
- eerste aanpak van misdrijven (plaats delict onderzoek);
- onderzoek naar misdrijven en het behandelen van verdachten;
- onderzoek naar vermiste personen;
- onderzoek naar aanleiding van incidentele CIE-tips;
- het, indien mogelijk, maken van eenvoudige ontnemingvoorstellen;
- het daar waar mogelijk/wenselijk hanteren van methodes gericht op preventie;
- het veredelen van zaakdossiers en het behandelen daarvan inclusief het aanhouden van de verdachte;
- de eerste aanpak van jeugdzaken, zedenzaken en huiselijk geweld;
- de basiswerkzaamheden forensische opsporing ten behoeve eenvoudige plaatsen delict;
- de 'backup functie' ten behoeve van Sint Eustatius en Saba.

Het inrichtingsplan geeft tevens aan dat de onderzoeken die door IGO worden verricht over het algemeen een korte doorlooptijd hebben. Bij IGO vinden overwegend kortdurende en kleinschalige onderzoeken plaats met een geringe capaciteit, een reactief karakter en zonder systematische voorbereiding of projectplanning. Overigens behoren ook kapitale delicten zoals moord en doodslag tot de incidentgerichte opsporing.

Het implementatieplan beschrijft dat er op Bonaire een scheiding moet plaatsvinden tussen IGO en de BPZ. Het gevolg hiervan is dat de BPZ eenvoudige misdrijven niet meer zelf afhandelt, maar overdraagt aan IGO die voor verdere afhandeling zorgt, aldus het plan. Hierdoor ontstaat meer ruimte bij de BPZ en kan er sprake zijn van´meer blauw op straat´.

---

26 Inrichtingsplan Korps BES, 25 november 2009.

◇

Probleemgerichte opsporing richt zich specifiek op de 'haaldelicten'. Bij 'haaldelicten' gaat het om het opsporingsproces dat wordt opgestart naar aanleiding van een door de politie gesignaleerd probleem. Probleemgerichte opsporing is *'het proces van projectmatig opsporen dat volgt op constatering van stelselmatig in verdachte(n) en/of strafbare feiten, indien deze een ernstige inbreuk op de veiligheid en/of leefbaarheid vormen en/of de maatschappelijke integriteit aantasten*[27]*.'* PGO omvat tevens de zaken die betrekking hebben op zware criminaliteit (ZwaCri) en is verantwoordelijk voor de opsporingsondersteuning. Het doel van het probleemgericht opsporen is volgens het Inrichtingsplan Korps BES niet alleen het aanhouden van verdachten, maar omvat ook het vergroten of herstellen van de veiligheid en leefbaarheid in de buurt. Dit alles om structurele verbeteringen te bereiken. De probleemgerichte aanpak kan dus sterk geografisch georiënteerd zijn. Het kenmerkt zich door de vanzelfsprekende samenwerking tussen de processen/domeinen binnen het korps en de samenwerking met andere partners, aldus het plan.

◇

In het Jaarplan 2012 is beschreven dat in 2012 de splitsing tussen incidentgerichte en probleemgerichte opsporing verder wordt uitgewerkt, door het beschrijven en doorontwikkelen van de processen.

3.3.3 De inrichting

Het jaarplan 2012 beschrijft dat de opsporing kampt met behoorlijke onderbezetting. De ambitie was dat de afdeling Opsporing in 2012 tenminste voor 70 procent werd bezet.

De formatie van de afdeling Opsporing is in het organisatie- en formatierapport als volgt ingericht:

	Hoofd	Chef	Rechercheur	Medewerker	BOA
Hoofd opsporing	1				
Chef incidentgerichte opsporing		1			
Rechercheur			9		
Rechercheur JZZ			4		

27 Inrichtingsplan Korps BES, 25 november 2009

Forensische opsporing				2	
Chef probleemgerichte opsporing		1			
Rechercheur			11		
Rechercheur ZwaCri			4		
Administratief rechercheur					1
Totaal	*1*	*2*	*28*	*2*	*1*

Alle in dit schema genoemde FTE's zijn gevestigd op Bonaire. Op Saba en Sint Eustatius zijn, als gevolg van de eilandspecifieke karakter[28], geen aparte FTE's voor de opsporing gelabeld. Het opsporingsproces wordt op beide eilanden volgens de plannen wel ingevuld, veelal door middel van een basisniveau aan kennis, vaardigheden en middelen bij de BPZ, aangevuld met ondersteuning vanuit Bonaire, de KMar, andere eilanden in de omgeving of in een voorkomend geval met hulp van Nederland.

Het Inrichtingsplan Korps BES beschrijft dat het voor Saba en Sint Eustatius van belang is dat er (bijvoorbeeld met het Korps Sint Maarten) operationele afspraken gemaakt worden voor eventueel noodzakelijke assistentie bij grotere calamiteiten of in noodsituaties. Het is vanuit geografisch perspectief niet mogelijk dergelijke ondersteuning op verantwoorde wijze vanuit Bonaire te bieden, aldus het Inrichtingsplan BES. Het inrichtingsplan BES beschrijft de noodzaak om hierover afspraken te maken met betrekking tot de wijze waarop (kwalitatief en kwantitatief) deze ondersteuning wordt ingevuld evenals de snelheid waarmee de ondersteuning ter plaatse kan zijn.

3.3.4 De sturing

De besturing van het KPCN geschiedt volgens het 'Deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES[29]' volgens een drietal besturingsvormen: lijnsturing, processturing en beleidssturing. Daarmee samenhangend kent de sturing drie verschillende niveaus: strategische sturing, tactische sturing en operationele sturing.

28 Onder andere schaalgrootte van het eiland.

29 Deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES, versie 24 september 2010.

Binnen het KPCN is de korpschef eindverantwoordelijk voor het opsporingsproces. Het organisatieonderdeel Opsporing, wordt voor wat betreft het dagelijkse werk aangestuurd door een hoofd opsporing. Er is één chef verantwoordelijk voor de leiding aan de afdeling IGO, met inbegrip van de JZZ en de FO, en één chef die leiding geeft aan PGO.

De strategische sturing vindt plaats op basis van informatie uit het criminaliteitsbeeld, dat één maal per vijf jaar in opdracht van de PG wordt opgesteld, aldus de plannen. Uit dit criminaliteitsbeeld komen de beleidskeuzes naar voren op het gebied van opsporing. De prioriteiten worden jaarlijks door het OM vastgelegd in het jaarplan OM. Het KPCN neemt de daarin genoemde prioriteiten v.w.b. de opsporing over in het korpsjaarplan.

Het deelrapport inzake de organisatie en formatie beschrijft dat het hoofd opsporing verantwoordelijk is voor het totale opsporingsproces. Hij draagt verantwoordelijkheid voor de verschillende onderdelen van de opsporing. Het hoofd opsporing neemt deel aan het MT van het KPCN en onderhoudt op tactisch en operationeel niveau contact met verschillende externe organisaties. Verder stuurt het hoofd opsporing volgens de planvorming op het proces en draagt hij zorg voor de inrichting van de werkprocessen.

PGO en IGO hebben ieder hun eigen chef. Volgens het deelrapport inzake de organisatie en formatie zijn bij deze functies de operationele aansturing van de opsporingswerkzaamheden belegd. Naast de leidinggevende taken bevat deze functie ook het houden van voortgangsoverleggen met het OM. Daarnaast geeft de chef IGO volgens de planvorming tevens leiding aan de werkzaamheden op het gebied van jeugd en zeden en is de chef PGO tevens verantwoordelijk voor de opsporingsondersteuning. De chefs PGO en IGO zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit en de realisatie van de operationele resultaten en geven richting aan de uitvoering.

De aansturing van de opsporingsprocessen geschiedt op basis van zaaksturing door de chef, waarbij bepaald wordt welke zaken er worden opgepakt en binnen welke termijn deze worden afgehandeld. Hierbij wordt de doorlooptijd voortdurend gemonitord en waar nodig bijgesteld, aldus het inrichtingsplan.

Voor wat betreft IGO is de sturing een continu weegproces tussen beschikbare capaciteit en onderzoeken die uitgevoerd moeten worden, aldus het inrichtingsplan. Hiervoor dient de verantwoordelijke chef zicht te hebben op de voor hem/haar beschikbare capaciteit en de in behandeling zijnde onderzoeken. De chef bepaalt welke rechercheur zich bezig houdt met welk onderzoek en maakt de prioritering van zaken.

Voor de werkzaamheden van PGO bestaat een 'Stuurgroep Opsporen BES'. Zij houden zich bezig met de sturing op tactisch niveau en maken op basis van actuele en betrouwbare informatie en analyses keuzes voor wat betreft het onderzoeken van zogenaamde 'haaldelicten'. De Stuurgroep Opsporen BES – waar onder andere de Hoofdofficier van Justitie, de Korpschef en het Hoofd Opsporing aan deelnemen – stellen prioriteiten op basis van een aantal speerpunten. Er wordt door middel van pre-weegdocumenten opdracht gegeven tot het maken van projectvoorstellen. Op basis van deze projectvoorstellen worden door de stuurgroep keuzes gemaakt en wordt de opdracht gegeven het projectvoorstel uit te werken in een projectplan. Op basis hiervan zal het onderzoek worden uitgevoerd door PGO[30].

Het Inrichtingsplan Korps BES beschrijft dat op operationeel niveau de chef van een onderdeel werkt als lijnverantwoordelijke van een eenheid uitvoerende medewerkers. Op dit niveau vindt werkoverleg met medewerkers plaats. Hierin worden 'interne' zaken besproken. Ook de briefing en debriefing zijn – dagelijkse – overleggen waar sturing plaatsvindt. Per proces moeten er specifieke door de proceseigenaar vastgestelde werkwijzen zijn opgesteld om te komen tot sturing op de input, throughput en output van de medewerkers, aldus het inrichtingsplan.

3.4 Het informatiemanagement

Het korps KPCN wil informatiegestuurd aan veiligheid werken. Professionalisering van de informatieorganisatie en de informatieprocessen zijn belangrijk voor het concept IGP. Deze informatieorganisatie zorgt er voor dat op het juiste moment met de juiste informatie kan worden gestuurd. Het informatieproces dient zodanig te zijn ingericht dat het voorziet in het bepalen van de operationele informatiebehoefte en het vervolgens verzamelen, verwerken, veredelen, analyseren, coördineren en verstrekken van informatie[31].

De BPZ en IGO maken gebruik van ActPol als bedrijfsproces-systeem. In het Jaarplan 2012 is de ambitie beschreven dat in 2012 alle medewerkers van de BPZ en IGO Actpol gebruiken. Voor PGO dient volgens het Jaarplan 2012 nog een keuze gemaakt te worden welk systeem het beste aansluit bij de behoefte. RS Case en SUMM-IT worden nu gebruikt, maar ook voor ActPol wordt een opsporingsmodule ontwikkeld.

30 Stuurgroep Opsporen BES, de inrichting van een sturingsproces op tactisch niveau binnen de BES.

31 Inrichtingsplan Korps BES, 25 november 2009.

Het systeem ActPol is volgens de planvorming toereikend om met de gegevens betrouwbare criminaliteitsrapportages op te leveren[32].

In het Jaarplan 2012 zijn tevens de volgende ambities met betrekking tot het informatiemanagement beschreven:

- In 2012 worden per eiland twee veiligheidsscans gehouden, één in het eerste kwartaal en één in het derde kwartaal.
- Het opleveren van een wekelijkse rapportage waarin veiligheidscijfers (incidenten) en trends zijn opgenomen.
- Het maandelijks voorzien in een rapportage met daarin de delicten en de oplossingspercentages, conform het afgesproken format.

3.5 De resultaten

De Raad heeft niet vastgesteld dat het KPCN beoogde prestaties voor wat betreft de resultaten in plannen of afspraken heeft vastgelegd. Wel zijn er een aantal prioriteiten benoemd[33]. Binnen de opsporing is, in afstemming met het Openbaar Ministerie, voor 2012 prioriteit gegeven aan de aanpak van:

1. geweldscriminaliteit (incl. zeden en straatroven);
2. woning- en bedrijfsinbraken en
3. jeugdcriminaliteit.

Daarnaast heeft ook mensenhandel, drugs- en grensoverschrijdende criminaliteit (in samenwerking met RST en KMar) aandacht binnen de opsporing.

32 Jaarplan 'Samen verder bouwen aan een veilig Caribisch Nederland' KPCN, 2012.

33 Jaarplan 'Samen verder bouwen aan een veilig Caribisch Nederland' KPCN, 2012.

4 De bevindingen met betrekking tot de organisatie, inrichting en sturing

In dit hoofdstuk worden de bevindingen ten aanzien van de organisatie, de inrichting en de sturing van het opsporingsproces op de BES besproken. Voor wat betreft het aspect 'organisatie' is een onderverdeling gemaakt tussen Bonaire (paragraaf 4.1) en gezamenlijk voor Sint Eustatius en Saba (paragraaf 4.2). Ook voor wat betreft het aspect 'inrichting' is een onderverdeling gemaakt tussen Bonaire (paragraaf 4.3) en Sint Eustatius en Saba in paragraaf 4.3.4. Het aspect ' sturing' van het opsporingsproces is in één paragraaf behandeld (paragraaf 4.4).

Hoewel de organisatie, inrichting en sturing in aparte paragrafen en per eiland in dit hoofdstuk aan de orde komen is het duidelijk dat deze aspecten en de eilanden nauw met elkaar zijn verweven en niet los van elkaar kunnen worden gelezen[34].

4.1 De organisatie van het opsporingsproces op Bonaire

Conform het Inrichtingsplan Korps BES is de recherche op Bonaire, Saba en St.Eustatius georganiseerd in een afdeling IGO en een afdeling PGO.
Elke afdeling wordt aangestuurd door een chef. Het werkproces opsporing wordt aangestuurd door het hoofd opsporing. Onder de afdeling IGO vallen eveneens de JZZ en de FO.

Achtereenvolgens wordt hieronder ingegaan op de organisatie en uitvoering van de opsporingsprocessen bij IGO en PGO.

4.1.1 De organisatie van het opsporingsproces bij IGO

IGO neemt het gros van de taken van het opsporingswerk op Bonaire voor haar rekening. Uit de bevindingen van de Raad blijkt dat IGO vooral de zogeheten commune delicten[35] onderzoekt. Zoals uit het inrichtingsplan blijkt (zie met name paragraaf 3.3.2) bestaat het

34 Zie ook wat hierover in paragraaf 1.2 over de samenhang is opgemerkt.

35 Met commune criminaliteit wordt gedoeld op veel voorkomende criminaliteitsvormen, zoals vermogensdelicten, geweldsdelicten, verkeersdelicten.

werk van IGO uit een groot aantal werkzaamheden die over het algemeen een korte doorlooptijd kennen. In het eerder genoemde Inrichtingsplan BES wordt in dit verband over zogeheten 'brengdelicten' gesproken.

IGO is recentelijk[36] losgekoppeld van de BPZ. Dat heeft met name gevolgen voor de werkwijze binnen het rechercheproces. De BPZ-medewerker handelt eenvoudige misdrijven[37] niet meer zelf af. Dat deze ontkoppeling niet (breed) binnen de recherche is geaccepteerd blijkt onder meer uit het feit dat meerdere geïnterviewden hebben aangegeven dat, ook na de ontkoppeling, BPZ de zogeheten 'zes uurzaken' blijft doen. Een geïnterviewde zegt hierover:
'*De zogeheten '6 uurzaken' worden soms door de BPZ opgepakt. Eigenlijk zouden alle zaken ook de '6 uurzaken' bij de IGO terecht moeten komen. De BPZ zou dan iemand moeten leveren om samen met een rechercheur van de IGO de zaak op te pakken. Door het personeelstekort bij de BPZ gebeurt dit echter niet. Soms gaan zaken dan gewoon terug naar de BPZ (…)'*

Ook binnen de IGO geeft men aan dat de kleinere zaken nog steeds door BPZ worden afgehandeld: *'Volgens het inrichtingsplan moet IGO ook kleine zaken (bijvoorbeeld 'zes uurzaken') doen. Als we een 'zes uurzaak' krijgen die BPZ zelf kan afdoen dan stuur ik die gewoon terug. BPZ kan dat ook zelf afdoen. Die kleine zaken - bijvoorbeeld een winkeldiefstal - kost helemaal niet zoveel tijd. De verdachte is bekend en BPZ kan de zaak zelf gewoon afhandelen. Daar hebben ze IGO in principe niet voor nodig. Dan kunnen ze tegelijkertijd met dat soort kleine recherche onderzoeken ook ervaring opdoen.'*

Ook voor direct betrokken ketenpartners zoals het OM zijn de afspraken niet altijd even duidelijk: *'IGO richt zich meer op wat je zou kunnen noemen 'de waan van de dag'. Op dit moment is de afspraak dat IGO alle (reguliere) onderzoeken doet. Vanaf 1 november is de afspraak dat de Algemene Politiedienst (Basispolitiezorg – BPZ) helemaal geen zaken met een opsporingsaspect meer doet, ook niet de kleinere zaken. In principe is afgesproken dat alles waar een opsporingsindicatie inzit – ook de zogeheten 6 uurzaken - door IGO wordt afgedaan. De afspraken daaromtrent zijn niet duidelijk. Voor het OM is belangrijk dat alle zaken, dus ook de kleinere opsporingszaken, goed worden afgehandeld.'*

◇

36 In het implementatieplan van 10 februari 2011 wordt al gesproken over 'het loskoppelen van de Incidentgerichte Opsporing' van de BPZ. Uit interviews is echter gebleken dat deze ontkoppeling in ieder geval tot medio 2012 nog niet het geval was.

37 Onder 'eenvoudige zaken' wordt vooral verstaan de zogeheten 'zes uurzaken'. Dit zijn kleine zaken (bijvoorbeeld een winkeldiefstal) waarbij de dader vaak al bekend is en binnen zes uur (administratief) kan worden afgehandeld.

RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Onder IGO vallen eveneens de JZZ en de FO. Hoewel JZZ en FO organisatorisch opgehangen zijn onder IGO, functioneert men in de praktijk vooral als een zelfstandig eenheid binnen de opsporing. Volgens betrokkenen werkt dat in het algemeen goed. *'JZZ bestaat uit 3 rechercheurs. Elke ochtend is er briefing voor de gehele opsporing. In die briefing blijkt telkens dat de opsporing het te druk heeft met de afhandeling van de '6 uurzaken'. Het werk van de jeugd en zeden rechercheurs staat op zichzelf. De werkdruk van de IGO is niet van invloed op de werkzaamheden van deze JZZ rechercheurs. Het proces van de JZZ loopt goed.'*

De afdeling FO heeft belangrijke vooruitgang geboekt in de afgelopen twee jaar. Dit wordt bevestigd door zowel bronnen binnen als buiten het KPCN. Daar waar eerder bij de FO de vakinhoudelijke kennis en professionaliteit tekortschoot en ook de noodzakelijke technische hulpmiddelen ontbraken, zijn inmiddels stappen voorwaarts gezet. Een geïnterviewde zegt hierover: *'De FO loopt goed, zij hebben steeds meer middelen en er is nu een collega naar Nederland voor een opleiding. Daarnaast is er hier iemand werkzaam van het NFI uit Nederland. Hij helpt met de ontwikkeling van de FO hier. Ook is hier iemand van het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) geplaatst voor twee jaar, hij traint de collega's tijdens het werk; 'learning on the job'. Het gaat goed met de FO. Wanneer het gehele traject is afgerond, denk ik dat het KPCN een professionele FO heeft.'*

In het eerder genoemde inrichtingsplan wordt aangegeven dat 'de rol en betekenis van forensische opsporing in de nabije toekomst sterk zal toenemen en niet langer uitsluitend ondersteunend aan tactische processen zal zijn, maar meer en meer sturend'. Inmiddels blijkt dat dit al deels is gerealiseerd. Al in het 'Plan van aanpak woninginbraken van januari 2010[38]' is heel nadrukkelijk een rol weggelegd voor de FO. Ook direct betrokkenen bevestigen dit beeld: '*Het belang van de forensische opsporing neemt toe. Hoewel nog steeds veel zaken door tactisch rechercheren worden opgelost heeft de forensische opsporing een aantal grote successen geboekt. Zo is er in drie jaar tijd een DNA databank opgericht met nu al 140 profielen. Ook is er een digitaal vingerafdruksysteem opgezet.'*

Tussen de verschillende onderdelen van IGO is weinig wisselwerking. Daarbij valt het op dat de afdelingen FO en JZZ vooral bezig zijn met hun 'eigen zaken' en zich weinig betrokken voelen bij IGO. Een direct betrokkene geeft aan: *'Er is geen samenwerking tussen de tactische en de forensische opsporing. Men weet van elkaar niet wat ze doen. Dit leidt tot onvolledige dossiers bij het OM. Het feit dat men niet fysiek bij elkaar in een gebouw zit draagt mede bij aan dit gebrek aan samenwerking. Chef IGO zou, op papier, moeten zorgen*

---

38 'Plan van aanpak woninginbraken' houdende de procesbeschrijvingen met betrekking tot het 'project aanpak woninginbraken', 15 januari 2010.

voor de samenwerking tussen de tactische en forensische opsporing, maar in de praktijk gebeurt dit niet.'

◇

In het inrichtingspan staat met betrekking tot de start van een mogelijk onderzoek door IGO: *'De afdeling IGO start op basis van een melding, ontvangen informatie, één of meer aangiften dan wel één of meer aangehouden verdachten 'een zo efficiënt mogelijk reactief onderzoek[39].'*

Uit de interviews komt stelselmatig naar voren dat de wijze waarop IGO *in eerste instantie* aan haar onderzoeken komt, prioriteert en vervolgens oppakt, grotendeels ongestuurd en door toeval bepaald is. Vervolgens blijkt er in de praktijk sturing *in tweede instantie* door het OM te bestaan, waarbij het OM de vinger aan de pols houdt en heel nadrukkelijk op onderzoeken stuurt[40].

Hoewel in de planvorming aandacht is voor de samenhang en dwarsverbanden tussen de verschillende werkzaamheden zoals intake, selectie en opsporing, blijkt uit de bevindingen dat dit in de praktijk nog niet is gerealiseerd en dat duidelijkheid en samenhang vaak ontbreekt.

Dit probleem wordt door diverse direct betrokkenen zowel binnen IGO, binnen het Korps als ook bij direct betrokken ketenpartners gesignaleerd:

- *'De input van IGO komt of uit de intake, uit de BPZ of uit aangiften die we zelf opnemen. Die inputstroom komt niet automatisch terecht bij de opsporing, zo kan het zijn dat een aangifte is opgenomen bij 'intake en service' ergens anders 'ter beoordeling' in de organisatie terechtkomt. Dat kan dan soms wel een maand blijven liggen, zonder dat men bij de IGO op de hoogte is van het bestaan van die aangifte. Het zou dus kunnen zijn dat je met een zaak bezig bent en geen kennis hebt van het feit dat er meerdere aangiftes zijn die je in die zaak zou kunnen betrekken. Zo krijg je geen overzicht in dadergroepen of in trends die zich voordoen. Wanneer een zaak gemakkelijk is, houdt de BPZ een zaak ook nog wel eens bij zich, als het echter moeilijk wordt, gooien ze de zaak over de schutting.'*

- *'IGO doet veel zaken. Het is mij niet altijd duidelijk op welke wijze de zaken bij IGO worden geselecteerd. Soms denk ik wel eens dat bepaalde onderzoeken wat meer*

39 Inrichtingsplan korps BES, pagina 26.

40 Zie verder hoofdstuk 4.4 'De sturing van het opsporingsproces binnen het KPCN'.

voorrang zouden kunnen krijgen, (bijvoorbeeld een schietpartij) en andere onderzoeken (bijvoorbeeld naar een woninginbraak) wat minder. De chef IGO bepaalt de zaken die gedaan worden. Hij prioriteert en zegt: 'dat wel en dat niet'. De keuzes zijn niet altijd even duidelijk voor iedereen.'

- *'In praktische zin betekent dit dat iedereen doet 'wat hij wil. Men doet wat er passeert, meestal ad hoc, zelden georganiseerd. Dat heeft wat mij betreft een negatieve invloed op de kwaliteit van de opsporing.'*

◇

Uit het onderzoek van de Raad is niet gebleken dat er sprake is van een gedeelde planning of controle binnen IGO op zaken die binnenkomen en worden uitgezet. Dit wordt noch door het hoofd opsporing, noch door de chef IGO bijgehouden. Er is binnen IGO geen gestructureerde (vastgelegde) controle op uitgezette onderzoeken. Efficiëntie en effectiviteit spelen in de praktijk niet of nauwelijks een rol bij de (wijze van) toedeling van onderzoeken binnen de afdeling, anders dan uit praktische overwegingen; bijvoorbeeld bij de inzet van een bepaalde rechercheur in een lokaal onderzoek omdat deze goed Papiaments spreekt. Een rechercheur merkt hierover op: '*Men werkt erg ongestructureerd. Hoewel het wel eens geprobeerd is, wordt niet zichtbaar bijgehouden welke processen lopen. Als er een nieuwe zaak binnen komt wordt direct de aandacht daarop gevestigd en blijft de rest van het werk liggen. Er vindt geen sturing plaats op zaken. Individuele rechercheurs onderhouden zelf contact met het OM en krijgen van het OM te horen welke zaken prioriteit hebben.'*

◇

Ten behoeve van IGO is het proces weliswaar beschreven maar is de controle op de kwaliteit nog niet geborgd in de werkwijze. Hierdoor is de kwaliteit van de aangeleverde stukken (o.a. de processen-verbaal) wisselend. Tegelijkertijd wordt wél een verbetering geconstateerd: '*De kwaliteit van de processen-verbaal verbetert. Het is nog niet wat het zijn moet, maar er zit verbetering in. Dossiers zijn nog niet altijd volledig, aangiftes ontbreken soms en soms volgt daar een sepot uit. Het OM wijst de politie daar wel op. Wij geven steeds aan wat er in processen-verbaal moet worden opgenomen. Het gaat steeds beter, maar nog steeds komen onvolledige processen-verbaal binnen. Zaken worden tegenwoordig minder vaak geseponeerd door de slechte kwaliteit van de dossiers, maar het komt nog steeds voor.'*

Ook het geïnterviewde lid van de rechterlijke macht constateert een wisselend beeld voor wat betreft de kwaliteit van de processen-verbaal:
'De kwaliteit van de proces-verbalen wisselt sterk. De kwaliteit is in sterke mate afhankelijk van wie het proces-verbaal heeft opgesteld. Soms zijn ze goed en soms zijn ze heel rommelig en onduidelijk. (…) Ik krijg soms zaken waarin ik best de ernst van de situatie onderschrijf, maar waar ik op basis van het rommelige proces-verbaal niet naar kan handelen. Soms leidt dat in een strafzaak zelfs tot vrijspraak. Dat gebeurt niet vaak, maar het ingewikkelde van strafzaken is dat sommige fouten in het begin van het opsporingsproces niet meer in een later stadium hersteld kunnen worden. Dan is er bijvoorbeeld bewijs verloren gegaan. Soms kan dat achteraf nog wel worden hersteld, dan kun je bijvoorbeeld nog een politieman of een getuige horen om meer duidelijkheid te verschaffen.'

◇

De positie van IGO als grootste afdeling binnen het opsporingsproces is – mede gezien het takenpakket – een bepalende factor binnen het opsporingsproces van het KPCN. Volgens planvorming heeft IGO gezien de aard van haar werkzaamheden met vrijwel alle organisatieonderdelen nauw contact. Uit de interviews die de Raad met betrokkenen van andere organisatieonderdelen én met betrokkenen binnen IGO heeft gehouden, blijkt dat IGO vooral een in zichzelf gekeerd organisatieonderdeel is. Contacten met andere organisatieonderdelen zijn er uit hoofde van de werkzaamheden wel – een belangrijk moment in dit verband is de briefing[41] – maar van een vruchtbare wisselwerking (zoals bedoeld in de procesoriëntatie van het inrichtingsplan[42]) tussen IGO en andere organisatieonderdelen is nauwelijks sprake. Men is vooral bezig met de eigen 'drukte' en heeft weinig oog voor gedeelde organisatiebelangen.
Het feit dat het middenkader een belangrijke rol heeft bij het behartigen van deze belangen, zoals in het inrichtingsplan staat beschreven, lijkt in de dagelijkse praktijk geen rol te spelen. Een direct betrokkene zegt hierover: *'Er is een inrichtingsplan, hierin is beschreven hoe we zouden moeten werken, maar feitelijk werken we zo niet. Het lijkt soms of die plannen alleen maar zijn geschreven om aan te tonen van 'kijk maar, we werken wel op deze manier'. We zijn niet in staat, zeker niet op het gebied van leiderschap, om ook volgens dat plan te werken. Daarnaast speelt er ook het aspect 'cultuur'. Er is een uitspraak hier op de Antillen 'kachó no ta kome kachó; je zegt niets slechts over je gelijken. Men spreekt elkaar dus ook niet aan.'*

---

41 Zie hoofdstuk 5 'Informatiemanagement'.

42 Inrichtingsplan Korps Bes, Paragraaf 2.3 'Procesoriëntatie'.

Een ander aspect dat de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de organisatieonderdelen bemoeilijkt en de in zichzelf gekeerde houding versterkt, is het feit dat men op verschillende locaties zit. Een medewerker geeft bijvoorbeeld aan: *'Ik kan niet zoveel zeggen over de samenwerking tussen de IGO en de PGO. De PGO zit in een ander gebouw, ik heb geen goed beeld van hun werkzaamheden, anders dan dat zij probleemgerichte onderzoeken projectmatig aanpakken.'*

Overigens wordt thans een nieuw complex gebouwd voor de politie. Het KPCN zit nu nog verspreid over zes locaties. Dit bemoeilijkt de communicatie.

Ook tussen de verschillende medewerkers binnen IGO bestaat geen cultuur van samenwerking en collegialiteit. Daarbij is het wantrouwen ten opzichte van de Nederlandse collega's, die men over het algemeen als 'betweterig' beschouwt, een aspect dat binnen IGO in het oog springt. Een teamlid van IGO zegt hierover: *'Mede door het verschil in opleiding is er sprake van een spanning tussen Europese Nederlanders ' en Antilliaanse Nederlanders. Nederlanders die een bepaalde manier van werken gewend zijn, lopen hier aan tegen een heel andere werkwijze. Dat botst wel eens.'*
Een andere medewerker merkt hierover op: *'(..) je voelt een 'soort van scheiding' tussen lokale mensen en Nederlanders. Dat voel je en dat zie je ook. De Nederlanders hebben toch vaak een houding van 'wij zijn gehaald en niet voor de pret' en 'wij zijn om jullie iets te leren'. Dat heeft er waarschijnlijk toch mee te maken dat op Bonaire de zaken in vergelijking met Nederland iets achter lopen.'*

Een voorbeeld van de gebleken cultuurkloof is volgens een rechercheur de verhoorstijl. Nederlanders zouden tijdens een verhoor te diep willen graven in het sociale leven van een verdachte, waardoor verdachten snel geirriteerd raken en informatie verloren gaat. Volgens de respondent is binnen het korps meer aandacht nodig voor de culturele factor.

4.1.2. De organisatie van het opsporingsproces bij PGO

Daar waar IGO zich richt op de zogeheten 'brengdelicten' richt de afdeling PGO zich op de zogenoemde 'haaldelicten'. De afdeling PGO is volgens planvorming vooral bedoeld om – zonnodig in projectmatige vorm – de zware criminaliteit te bestrijden[43]. Het gaat dan met

43 Probleemgerichte Opsporing is 'het proces van projectmatig opsporen dat volgt op constatering van stelselmatig in verdachte(n) en/of strafbare feiten, indien deze een ernstige inbreuk op de veiligheid en/of leefbaarheid vormen en/of de maatschappelijke integriteit aantasten'.

name om vormen van veel voorkomende, lokaal ernstige of zware georganiseerde criminaliteit[44].

Over de afdeling PGO is men zowel binnen als buiten de KPCN – zo blijkt uit de interviews – goed te spreken. Uit de bevindingen van de Raad blijkt dat de Stuurgroep Opsporen BES een belangrijke impuls geeft aan de prioritering en inrichting van de bestrijding van probleemgerichte, grensoverschrijdende, zware en georganiseerde criminaliteit op de BES-eilanden. De wijze waarop de afdeling PGO zaken krijgt toegewezen, maar ook de wijze van interne prioritering, is overzichtelijk en afgewogen[45]. Toch lijkt op dit moment – door een relatief kleine bezetting van deze afdeling – de mogelijkheden om de in de planvorming opgesomde werkzaamheden in volle omvang op te pakken, niet haalbaar.

Dit beeld wordt van verschillende kanten bevestigd. Zo stelt een medewerker van het OM: *'Aan de 'haal'-zaken, op basis van bijvoorbeeld informatiegestuurde opsporing, komen we (nog steeds) te weinig toe. Met de groei van de capaciteit mag verwacht worden dat het aantal 'haal' -zaken (volgens de principes van de stuurgroep opsporen BES) zal toenemen. Ook PGO moet op een gegeven moment in staat zijn – al dan niet met ondersteuning van de Kmar en/of RST – om zelfstandig onderzoeken te gaan draaien. Tot op heden ging alle capaciteit zitten in de 'breng' -zaken. Ze hebben vooral veel moeten bijspringen bij IGO. Daar moet nu ook verandering in komen. Samen met de partners in de 'stuurgroep opsporen BES' moeten de projectmatige onderzoeken worden opgepakt.'*

Ook binnen het KPCN worden de beperkte mogelijkheden voor PGO onderkend: *'Tot nu toe lag de focus van het recherchewerk met name op de incidenten. Dat verloopt redelijk succesvol. Zo pakken wij bijna alle geweldsdelinquenten op. Aan de andere kant zorgt het feit dat we zo op incidenten gericht zijn ervoor dat meer stelselmatige problemen, zoals de woninginbraken, minder aandacht krijgen. Dat wil ik in 2013 beter borgen bij de PGO. Er is een 'stuurgroep opsporen BES' opgericht die mede op basis van 'pre-weeg documenten' de zaken die PGO oppakt vaststelt. Dit in lijn met de vastgestelde prioriteiten in het jaarplan van het OM en politie.'*

Over het feit dat PGO momenteel tegen de grenzen zit van haar mogelijkheden wat capaciteit betreft, merkt een leidinggevende binnen het KPCN op: *'Op dit moment heeft PGO weinig capaciteit, het is daarbij vooral zoeken hoe men toch zaken kan draaien. Als in de*

---

44 Inrichtingsplan Korps BES.

45 De Stuurgroep Opsporen Bes stelt de prioriteiten vast op basis van diverse criteria. In de voorfase wordt pre-weegdocument opgesteld en vervolgens wordt – indien de zaak genoeg 'gewicht' heeft - een projectvoorstel gemaakt.. Als het projectplan is goedgekeurd wordt een onderzoek uitgevoerd. De stuurgroep bepaalt de periode van onderzoek en stelt de capaciteit die voor een onderzoek ter beschikking wordt gesteld vast.

'stuurgroep opsporen BES' afgesproken wordt om een zaak op te pakken is het aan het hoofd opsporing om aan te geven of daarvoor capaciteit beschikbaar is; 'gaan we het wel of niet aanpakken'. PGO heeft recent samen met de Kmar een mensenhandelonderzoek gedraaid, daar gaat heel veel capaciteit inzitten en dit vraagt veel van de organisatie. We moeten in dit verband goed beseffen dat we wat betreft dit soort grote onderzoeken (thematisch, informatiegestuurd) in een beginfase zitten, we moeten dus goed bekijken wat we wel- en niet aankunnen op basis van de beschikbare capaciteit.'

Dat de beperkte capaciteit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden en door de prioritering bepaalde thema's niet aan de orde komen, wordt binnen PGO als een probleem onderkend. Zo wordt ten aanzien van het thema drugshandel opgemerkt: *'Binnen PGO kennen we verschillende thema's. Binnen de stuurgroep wordt bepaald welk thema we oppakken. Hoe meer mensen je hebt, hoe meer thema's je kan oppakken. 'Woninginbraken', 'witwassen' en 'mensenhandel' zijn bijvoorbeeld thema's. Ook de 'drugsproblematiek' is een thema. Het gaat daarbij niet om de gebruikers, maar om de handelaren (in- en uitvoer van verdovende middelen). Vóór 10-10-2010 hadden we een aparte drugsafdeling met drie FTE's. Er werden toen constant onderzoeken uitgevoerd. Dat gaf resultaat. Nu is het weggezet in een thema en krijgt het veel minder aandacht, omdat ook aan de andere thema's aandacht wordt gegeven. Het komt praktisch niet aan bod. Andere thema's krijgen meer prioriteit. Het risico dat je daarmee loopt is dat het gebruik, verkoop en handel van drugs niet wordt aangepakt. Hierdoor krijg je op termijn een groot probleem.'*

◇

De Raad stelt vast dat betrokkenen over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de opsporingswerkzaamheden binnen de afdeling PGO. Men vindt de afdeling goed georganiseerd, aanspreekbaar en professioneel. Men is positief over de ontwikkeling binnen de afdeling PGO: *'Wat je nu ziet, is dat langzamerhand het projectmatige rechercheren begint te groeien, maar vooralsnog wordt belemmerd door een gebrek aan menskracht. Wat we nu doen is het uitvoeren van onderzoeken in combinatie met de KMar met ondersteuning door het RST. Hierdoor kun je toch een team van 8 à 10 man formeren om een onderzoek uit te voeren. Dit jaar hebben we voor het eerst een onderzoek in de vorm van een project-onderzoek uitgevoerd naar mensenhandel.'*

Een betrokkene van PGO stelt dan ook: *'Over PGO heb ik een goed gevoel. We weten over het algemeen als we een onderzoek starten dat we een zekere kans van slagen hebben. Er is dan een voorbereiding geweest, alle informatie is naar binnengehaald, de 'runners' hebben hun werk gedaan; we weten al na de eerste maand of we het gaan redden of niet.*

Bijvoorbeeld over het mensenhandelonderzoek ben ik tevreden en ik denk dat we daar een goed resultaat mee boeken.'

◇

De afdeling PGO ondersteunt desgevraagd (zover dat wat capaciteit betreft binnen haar mogelijkheden ligt) de afdeling IGO en werkt vooral samen met de KMar en – in mindere mate – met het RST.

Een betrokkene van PGO zegt hierover: *'De PGO ondersteunt ook de IGO. Er zijn collega's met zogeheten 'taakaccenten' (bijvoorbeeld digitaal of financieel rechercheren). Deze collega's ondersteunen waar nodig binnen het KPCN. Overigens is het in de praktijk ook zo dat als er een huiszoeking of een aanhouding is, en er zijn meerdere mensen nodig, dat het PGO dan mensen levert en bijspringt als dat kan. Hoewel PGO niet veel mensen ter beschikking heeft verlenen we als dat nodig is ondersteuning; 'als het nodig is, dan moet het.'*

Wat betreft de samenwerking met de KMar en het RST wordt opgemerkt: *'Met de KMar werken we meer samen dan met het RST, dat heeft onder andere te maken met de criteria die het RST hanteert voor hun zaken, bijvoorbeeld dat een zaak grensoverschrijdend moet zijn of moet gaan om georganiseerde criminaliteit. De zaken die wij momenteel draaien voldoen niet aan (alle) RST-criteria. De reden dat de samenwerking nog niet echt van de grond komt heeft vooral te maken met de afspraken die gemaakt zijn met betrekking tot het doel waarvoor het RST hier is en de praktische invulling die wordt gegeven aan de samenwerking (bijvoorbeeld het labellen van mensen om samen te werken).'*

RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

4.2 De organisatie van het opsporingsproces op Saba en Sint Eustatius

De opsporing op de eilanden Saba en Sint Eustatius vindt zeer beperkt plaats en is vrijwel geheel afhankelijk van de ondersteuning door de recherche vanuit Bonaire. Conform het organisatie- en formatierapport ligt de nadruk op deze eilanden vooral op de BPZ, waarbij eenvoudige misdrijven door het korps op de eilanden zelf, onder verantwoordelijkheid van IGO, worden opgepakt. De sturing ter plaatse vindt plaats door gedetacheerde leidinggevenden van de KMar.

Dat deze aanpak niet als een ideale situatie wordt gezien, blijkt wel uit het feit dat vrijwel alle betrokken geïnterviewde personen hun zorgen uitspreken over de beperkte wijze waarop het opsporingsproces op deze eilanden momenteel vorm krijgt. Dit heeft uiteraard consequenties voor de zaken die men (noodgedwongen) op Saba en Sint Eustatius laat liggen, maar ook voor de samenhang tussen opsporingsprocessen binnen de KPCN.

De nadruk van de werkzaamheden van het opsporingsproces van het KPCN is – zo blijkt uit de bevindingen – wel heel eenzijdig gericht op Bonaire. Een gevolg hiervan is dat de geringe praktische betrokkenheid van Bonaire bij het opsporingsproces op Saba en Sint Eustatius, in de praktijk leidt tot een vermindering van de onderlinge betrokkenheid tussen de eilanden. Een van de betrokkenen zegt: *'Er is in dit geheel overigens nog wel een aspect dat niet uit het oog mag worden verloren, en dat is dat het Korps Caribisch Nederland goed moet gaan nadenken over hoe ze hun recherchecapaciteit gaan inzetten op Sint Eustatius en Saba. Immers de BES is meer dan Bonaire alleen. 'Ik zie daar nog wel een uitdaging in', om in de woorden van de korpschef te spreken. Momenteel is de politie op de Bovenwindse Eilanden puur gericht op de basis politiezorg. Men is daar op dit moment niet in staat – en dit kan ook niet van ze verlangd worden – om rechercheonderzoeken te gaan draaien. Een winkeldiefstal of een eenvoudige woninginbraak kunnen ze uiteraard wel zelf, maar grotere zaken niet. Er blijven hierdoor feitelijk veel onderzoeken liggen. Dit is een punt van aandacht. Als je één korps wilt houden moet je daar wel in investeren.'*

Hoewel de leiding van het KPCN wel bezig is met het meer structureren van de samenwerking, staat deze feitelijk op een laag pitje: *'Wat betreft de 'Bovenwinden' zie ik dat er meer aandacht is voor zaken die daar spelen. Er wordt nu een rechercheur gestuurd om daar onderzoeken op te pakken. Het is nog geen vaste structuur, maar dat moet in de toekomst wel meer vorm krijgen.'*

Wat betreft de FO en de JZZ zijn er al wel concrete activiteiten opgepakt om deze ook op Saba en Sint Eustatius vorm te geven: '*Op dit moment zijn we wel bezig om twee mensen*

van de BPZ taakaccenthouder forensische opsporing te maken, maar dat blijkt lastig. De basismiddelen zijn er wel, maar het is lastig om de mensen de juiste opleiding te verschaffen.' Een andere geïnterviewde zegt hierover: *'Er zijn geen rechercheurs op deze eilanden. Voor wat betreft de zedendelicten verlenen wij vanaf Bonaire wel regelmatig bijstand. Dit soort delicten vragen om specifieke kennis en expertise.'*

Dat het ontbreken van expertise soms leidt tot problemen blijkt wel uit de bevindingen met betrekking tot de forensische opsporing:*'Op dit moment is er op de eilanden geen zelfstandige forensische opsporing mogelijk. Wanneer er een incident is waarbij wel forensische opsporing gewenst is, gebeurt dit door de KMAR of door rechercheurs van Bonaire. Het opsporingsproces loopt hierdoor vertraging op.'*

Een medewerker van het OM geeft met betrekking tot het opsporingsproces aan: *'Op Saba verloopt de opsporing niet optimaal. Op dit moment zijn daar geen rechercheurs, het werk wordt gedaan door mensen van de BPZ en door de KMar. Pas op het moment dat daar behoefte aan is vliegen er vanaf Bonaire rechercheurs naar Saba. Het gevolg hiervan is dat de productie door de politie erg laag is. Voor Sint Eustatius geldt eigenlijk hetzelfde, hoewel er daar wel meer agenten zijn. Ook daar blijven onderzoeken liggen omdat er geen recherchecapaciteit is. Onlangs was ik op Sint Eustatius en heb ik ook bijstand geleverd aan Saba. Daar ontving ik dossiers van begin 2012 omdat die zaken zijn blijven liggen.'*

◇

Vooral de geografische afstand tussen Sint Eustatius en Saba wordt gezien als een grote hindernis voor een effectieve en efficiënte afstemming en samenwerking. Ook het feit dat – door de kleinschaligheid – men ter plaatse niet (altijd) over de juiste middelen en opleidingen beschikt, draagt niet bij aan een optimale inrichting van het opsporingsproces. Een leidinggevende binnen het KPCN zegt hierover: *'Ook de Bovenwindse Eilanden vallen onder het KPCN. De geografische ligging van de eilanden en het feit dat er geen directe vlucht beschikbaar is naar Saba en Sint Eustatius zorgt ervoor dat het lastig is om ook de opsporingstaak daar optimaal te laten verlopen.'*

Dat de verantwoordelijke leidinggevenden regelmatig veranderen, draagt ook niet bij aan een vaste werkstructuur. Een leidinggevende binnen het KPCN merkt op, dat: *'De mensen van de KMar die fungeren als chef BPZ wisselen nu (circa) om de 9 maanden. Dat betekent dat je daar steeds nieuwe afspraken mee moet maken. Daar proberen we nu meer lijn in te brengen. Op dit moment is het nog niet voldoende georganiseerd.'*

Structurele communicatie met Saba en Sint Eustatius ontbreekt op het uitvoerend niveau vrijwel geheel (met als belangrijke uitzondering de afdeling JZZ), het ondersteunen van het opsporingsproces wordt vooral gezien als 'brandjes blussen': '*Op Saba en Sint Eustatius is er geen aparte recherche afdeling. De meeste zaken worden daar opgepakt door de BPZ. Wanneer er daar iets groots gebeurt dan kunnen er wel rechercheurs van Bonaire daar naar toe. Dat is volgens mij nu één keer gebeurd. Laatst is een collega van de IGO daar naar toe gegaan om achterstallige zaken af te ronden. De rechercheurs van de jeugd- en zedenzaken kennen wel een nauwe samenwerking, maar andere zaken blijven daar veel liggen. Er zou op die eilanden misschien beter gebruik kunnen worden gemaakt van rechercheurs van Sint Maarten omdat die afstand veel korter is.'*

De leidinggevende van de afdeling IGO geeft in dit verband aan: *'We zijn ook verantwoordelijk voor Sint Eustatius en Saba. Maar de communicatie met deze eilanden is heel gering. Er lopen wel zaken, maar daar hebben we relatief weinig mee te maken. Eerlijk gezegd weet ik niet wie bijvoorbeeld de chef is op Saba. We hebben echt weinig met de eilanden te maken. Een tijd geleden is wel een medewerker naar de eilanden toe gegaan om een aantal oude zaken op te pakken. Ze pakken over het algemeen zelf weinig zaken op.(…) Maar het contact is gering. Als het een echt grote zaak is dan sturen we uiteraard wel iemand. De contacten tussen jeugd- en zedenzaken op Saba en Sint Eustatius lopen wel goed.'*

4.3 De inrichting van het opsporingsproces op Bonaire

Uit onderzoek van de Raad blijkt dat, ondanks een groei in de bezetting van KPCN, sprake is van personele onderbezetting bij het opsporingsproces.
Na vergelijking van het formatieplan[46] met de daadwerkelijke bezetting[47], blijkt dat er sprake is van een bezettingsgraad van iets meer dan 60 procent. Dit is bijna 10 procent lager dan met de korpsbeheerder voor het jaar 2012 is afgesproken[48].

4.3.1 De inrichting van het opsporingsproces van IGO

Uit de bevindingen van de Raad blijkt dat wat betreft IGO de capaciteit in grote lijnen overeenkomt met hetgeen is vastgelegd in het Organisatie- en formatierapport. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat er de afgelopen tijd door het KPCN voornamelijk is ingezet op het behandelen van de zogenaamde 'brengdelicten'. Hieronder vallen per 1 november 2012 ook alle zogenoemde 'zes uurzaken'. Door het overnemen van alle 'zes uurzaken', is het

46 Deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES, versie 24 september 2010.
47 Excel-document – formatie vs bezetting 31-10-2012 KPCN, 2012.
48 Zie paragraaf 3.3.3.

volgens geïnterviewden nog maar de vraag of de capaciteitshoeveelheid zoals genoemd in het inrichtingsplan überhaupt voldoende is om alle onderzoeken op te pakken. Een medewerker van IGO merkt het volgende op: *'In die briefing blijkt telkens dat de opsporing het te druk heeft met de afhandeling van de 'zes uurzaken'.*

Met betrekking tot de JZZ en de FO wordt door geïnterviewden aangegeven, dat op dit moment in principe voldoende capaciteit is om de meeste zaken te behandelen. Voor wat betreft de FO zorgen volgens geïnterviewden ook de toename van middelen en expertise (door opleiding en de komst van een medewerker van het NFI) voor het sneller en beter oppakken van zaken.

De daadwerkelijke bezetting van IGO is als volgt[49]:

	Chef	Rechercheur	Medewerker
Chef incidentgerichte opsporing	1		
Rechercheur		8	
Rechercheur JZZ		3	
Forensische opsporing			2
Totaal	*1*	*11*	*2*

Uit het bovenstaande schema blijkt, als dit wordt vergeleken met het Organisatie- en formatierapport[50], dat IGO op dit moment (inclusief de chef IGO) de beschikking heeft over veertien medewerkers in plaats van zestien medewerkers. Dit houdt in dat IGO op dit moment een bezettingsgraad heeft van bijna 90 procent.

49 Excel-document – formatie vs bezetting 31-10-2012 KPCN, 2012.

50 Deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES, versie 24 september 2010.

4.3.2 De inrichting van het opsporingsproces van PGO

De beschikbare capaciteit bij PGO is, in tegenstelling tot IGO, ver onder de hoeveelheid FTE dat is vastgelegd in het Organisatie- en formatierapport. Dit blijkt onder meer uit informatie uit documenten van het KPCN.

De daadwerkelijke bezetting van PGO is als volgt [51]:

	Chef	Rechercheur
Chef probleemgerichte opsporing	1	
Rechercheur		5
Rechercheur ZwaCri		0
Rechercheur administratief		0 ([52])
Totaal	*1*	*5*

Uit bovenstaande schema blijkt dat PGO op dit moment (inclusief de chef PGO) beschikt over zes medewerkers in plaats van de zeventien medewerkers zoals benoemd in het Organisatie- en formatierapport[53]. Hiermee haalt PGO een bezettingsgraad van ruim 35 procent.

4.3.3 Tijdelijke invulling van functies

De stijging van het aantal rechercheurs binnen het KPCN in 2011 en 2012 heeft voor een deel te maken heeft met de instroom vanuit de KMar[54]. Zo blijken van de achttien rechercheur- en medewerkerfuncties binnen de afdeling Opsporing, er zes te worden ingevuld door tijdelijke krachten vanuit de KMar voor de duur van drie jaar. Dit betekent dat deze functies na drie jaar óf wederom tijdelijk worden opgevuld door medewerkers van (bijvoorbeeld) de KMar óf moeten worden opgevuld door lokale politiefunctionarissen. Dat deze laatste optie geen makkelijke zal zijn, wordt onder andere opgemerkt door een geïnterviewde: *'Ook de doorstroom van mensen van de BPZ naar de recherche verloopt moeizaam. Dit heeft wellicht te maken met het feit dat er bij de recherche veel langere uren op onregelmatige tijdstippen worden gedraaid.'*

51 Excel-document – formatie vs bezetting 31-10-2012 KPCN, 2012.
52 Deze functie is 'geblokkeerd' t.b.v. forensische opsporing.
53 Deel-rapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES, versie 24 september 2010.
54 Excel-document – formatie vs bezetting 31-10-2012 KPCN, 2012.

4.3.4 *De inrichting van het opsporingsproces op Sint Eustatius en Saba*

Op Sint Eustatius en Saba zijn geen aparte FTE's voor de opsporing gelabeld. Het opsporingsproces wordt op beide eilanden volgens de plannen wel ingevuld, veelal door middel van een basisniveau aan kennis, vaardigheden en middelen bij de BPZ, aangevuld met ondersteuning vanuit Bonaire, de KMar, andere eilanden in de omgeving of in een voorkomend geval met hulp van Nederland. Door de Raad is overigens niet vastgesteld of er voor wat betreft de opsporing op Sint Eustatius en Saba een gestandaardiseerde samenwerking is met Sint Maarten, zoals dat in de planvorming is omschreven.

Wat de JZZ en de FO betreft, is het voornemen een deel van de taken van deze afdelingen door personen van de BPZ ter plaatse 'met een taakaccent' te laten uitvoeren[55]. Op dit moment wordt hier binnen de FO en JZZ invulling aangegeven[56].

4.3.5 *Huisvesting en middelen*

Op dit moment zijn IGO en PGO nog fysiek van elkaar gescheiden; ze bevinden zich in verschillende gebouwen. Door verschillende geïnterviewden wordt deze fysieke scheiding als een obstakel gezien in de samenwerking tussen PGO en IGO[57]. Geïnterviewden geven aan dat men hierdoor niet naar briefings gaat en dat men de informatie, die voor een onderzoek nodig is, niet altijd krijgt.

In het Jaarplan 2012 van het KPCN komt het aspect automatisering en tekortkomingen op dit terrein aan de orde. Dit heeft ook weerslag op de opsporing. Zo is voor PGO nog niet bekend welk systeem moet worden gebruikt[58] en zijn er nog geen eigen tapfaciliteiten. PGO maakt nu gebruik van de faciliteiten van het RST.
Een duidelijke vooruitgang is geboekt bij FO, onder andere wat betreft de beschikbaarheid van ondersteunende middelen. Zo is er een DNA databank en een digitaal vingerafdruksysteem opgezet[59].

4.4 De sturing van het opsporingsproces binnen het KPCN

Het opsporingsproces binnen het KPCN is – zo blijkt uit de bevindingen van de Raad – een onderwerp dat vrijwel alle betrokkenen intensief bezighoudt. Ook hieruit blijkt de

---

55 Inrichtingsplan Korps BES, 25 november 2009.
56 Zie meer uitgebreid paragraaf 4.2.
57 Zie meer uitgebreid paragraaf 4.1.1.
58 zie voor meer informatie over (het gebruik van) de systemen hoofdstuk 5.
59 Zie meer uitgebreid hierover paragraaf 4.1.1.

betrokkenheid van geïnterviewden bij het goed organiseren van het opsporingsproces op de BES.

Het opsporingsproces (door de recherche) vindt op Saba en Sint Eustatius zeer beperkt plaats, zoals eerder is beschreven in paragraaf 4.2 en 4.4. Het aspect 'sturing' in relatie tot het opsporingsproces blijft, omdat het dus feitelijk zeer beperkt plaatsvindt, voor wat betreft Saba en Sint Eustatius buiten beschouwing.

◇

Van een samenhang in de sturing zoals beschreven is in het 'Deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES[60]' (lijnsturing, processturing en beleidssturing) is in de praktijk bij de opsporing weinig terug te zien binnen het KPCN. Respondenten binnen en buiten het korps vinden de sturing van de recherche onvoldoende. Zij vragen met name aandacht voor de gebrekkige leiding en sturing binnen IGO.

Bij IGO – zo blijkt uit de bevindingen – is er weinig tot geen sturing op de prioritering van het werkaanbod. Ook de sturing op de inhoud van de feitelijke onderzoeken door de leidinggevende bij IGO verloopt niet goed. Dat de sturing een 'continu weegproces' is tussen beschikbare capaciteit en onderzoeken die uitgevoerd moeten worden – zoals in het inrichtingsplan staat – blijkt niet uit de feitelijke uitvoering. Zoals ook in paragraaf 4.1 is beschreven, blijkt dat de filtering en prioritering van zaken in eerste instantie vooral plaats vindt op het niveau van de individuele medewerker. De verantwoordelijke chef (die volgens het inrichtingsplan zicht dient te hebben op de voor hem beschikbare capaciteit en de in behandeling zijnde onderzoeken, op basis waarvan hij bepaalt 'welke rechercheur zich bezig houdt met welk onderzoek), stuurt hier nauwelijks op.

De chef IGO maakt bijvoorbeeld geen gebruik van een voor betrokkenen inzichtelijke planning op basis waarvan hij aanstuurt.

Een leidinggevende binnen het KPCN: *'De sturing binnen de opsproing in het algemeen en IGO in het bijzonder verloopt op dit moment niet goed. Er is sprake van een leiderschapsprobleem. Er wordt op dit moment gezocht naar een oplossing voor dit probleem, maar dit blijkt binnen een klein korps als de KPCN niet eenvoudig. De korpsbeheerder is van deze problematiek op de hoogte. De resultaten van de IGO zijn over het algemeen goed, maar er zit geen sturing op deze resultaten. 'De rechercheur gaat, veelal onder rechtstreekse aansturing van de OvJ, gewoon zelf aan de slag.'*

---

60 Deel-rapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES, versie 24 september 2010.

Een direct betrokkene van IGO zegt: '*De sturing bij IGO kan naar mijn mening wel beter. Ik denk dat ze het bij IGO toch anders moeten aanpakken. Ik zie bijvoorbeeld dat een onderzoek naar een schietpartij of een zware mishandeling stilstaat, maar een eenvoudige bedreiging wel wordt opgepakt. Ik denk soms dat de reden is dat ze makkelijker kunnen scoren met kleine onderzoeken omdat deze makkelijk zijn op te lossen. Binnen het KPCN zijn er op zich wel mogelijkheden om aan te kaarten als dingen niet goed lopen, bijvoorbeeld over IGO. Maar niet iedereen durft dat.'*

De kritiek op de wijze van leidinggeven binnen IGO en de aansturing van de recherche, is niet van vandaag of gisteren. Dit blijkt onder meer uit de interviews waar men aangeeft dat men het probleem meerdere malen op verschillende niveaus binnen en buiten de organisatie ter sprake heeft gebracht

Door een andere respondent wordt opgemerkt: *'Het zou goed zijn, als daar op zeer korte termijn verandering in komt. Door het OM wordt daarover met de korpsleiding in alle openheid gesproken. Het OM heeft er alles aan gedaan om de signalen over de falende sturing - en de gevolgen die dit heeft voor de kwaliteit van de opsporing – onder de aandacht te brengen en goed te communiceren. Het lijkt wel te ontbreken aan echte daadkracht om door te pakken. Er is op het oog toch tijd genoeg geweest om een stevig dossier over de stand van zaken op te bouwen en op basis daarvan de noodzakelijke stappen te ondernemen. De situatie wekt langzamerhand wel verbazing, mede omdat het probleem op de niveaus die daarover kunnen beslissen bekend is, ook bij DGPol /de korpsbeheerder. Dat deze situatie zo lang 'doorsuddert' is onverantwoord.'*

Naast de sturing op prioritering van zaken en de afhandeling daarvan (lijnsturing) ontbreekt het ook aan bewaking van de afgesproken processen binnen de afdeling IGO. De lijnverantwoordelijke toont zich niet verantwoordelijk voor de implementatie en uitvoering van afgesproken werkwijzen en resultaten. Ook werkt hij daar niet aan mee als nut of noodzaak van de werkwijze niet wordt ingezien (zie onder andere paragraaf 5.1). Ook medewerkers worden niet aangesproken op afwijkend gedrag.

◇

Aan de werkprocessen bij PGO wordt op gestructureerde wijze leiding gegeven door de directe chef van PGO. Voor de medewerkers is hiermee een werksituatie gecreëerd waarbij men weet wat er wordt verwacht. De Stuurgroep Opsporen BES speelt (zie ook paragraaf 4.1) een belangrijke rol bij de prioritering en inrichting van de werkzaamheden van deze afdeling. Bij PGO functioneert de chef ook daadwerkelijk als lijnverantwoordelijke van zijn uitvoerende medewerkers.

◇

Een gevolg van de falende sturing bij de opsporing is dat het OM nadrukkelijk haar rol als verantwoordelijke (leider) van het opsporingsonderzoek oppakt. Daarbij stuurt het OM niet alleen *op* zaken, maar noodgedwongen ook *in* zaken. Uit de bevindingen van de Raad blijkt dat dit staande praktijk – en geen uitzondering – is.

Dit sturingsproces wordt als volgt omschreven: '*Op dit moment worden veel keuzes gemaakt door het OM. Omdat het sturingssysteem bij de opsporing in het algemeen en bij IGO in het bijzonder niet goed werkt is het uiteindelijk de OvJ die vaak bepaalt welke zaken prioriteit hebben. Door het gebrek aan sturing wordt het OM wel gedwongen om 'er wat van te vinden'. Eigenlijk zou dit niet zo moeten zijn en zou de chef IGO goed moeten sturen. Het proces is weliswaar uitgebreid beschreven, maar in de praktijk komt dit niet tot uitvoering.'*

Het OM wordt 'gedwongen', door een gebrek aan overzicht van en in de lopende zaken bij de recherche, nadrukkelijk de vinger aan de pols te houden. Dit vraagt in de praktijk veel tijd: '*Ik heb dagelijks overleg met de rechercheurs. Zowel telefonisch als persoonlijk. Hierdoor stuurt het OM vrij gedetailleerd de onderzoeken.'*

Ook binnen de recherche ziet men in dat het OM veel tijd kwijt is door een gebrek aan sturing bij de recherche: '*Dat ligt onder andere aan zaken als kwaliteitscontrole, sturing en hoe je die processen inricht. Dat heeft er allemaal mee te maken. Het OM heeft daar last van, en wordt hierdoor gedwongen tijd te spenderen aan zaken waar eigenlijk de rechercheleiding (primair) voor verantwoordelijk is.'*

Dat aan de 'strakke regie' van het OM ook nadelen kleven wordt ook door direct betrokkenen onderkend*: 'Het OM stuurt het opsporingsproces strak aan. We moeten er voor waken dat het OM teveel op de stoel van de recherchechefs gaat zitten. De chefs moeten in positie worden gebracht. Het kan zijn dat een chef niet eens weet dat er een dossier is aangeleverd bij het OM. Dit kan gebeuren omdat het OM in sommige gevallen rechtstreeks individuele rechercheurs aanstuurt. Dat is niet de juiste werkwijze. Ik snap het wel, want het OM wil een goede zaak voor de rechter brengen, maar toch is dit niet de goede werkwijze. Ieder heeft zijn rol.'*

5 De bevindingen met betrekking tot het informatiemanagement

Onder informatiemanagement wordt in dit onderzoek verstaan: het proces van plannen, verwerven, creëren, opslaan, beheren, verspreiden, toegang bieden tot en gebruiken van informatie.

De 'Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van de politiegegevens' beschrijft een aantal verplichtingen met betrekking tot de informatievoorziening. Zo moeten gegevens juist en nauwkeurig zijn en moet er sprake zijn van een passende beveiliging van de gegevens. De bevindingen van de Raad betreffende deze politiegegevens[61] laten zien dat niet in alle gevallen wordt voldaan aan de onderlinge regeling.

Er is binnen het korps geen gegevensbeheerder. De informatie wordt niet beheerd of gerubriceerd. Iedere medewerker kan in principe in alle bestanden kijken. De korpsbeheerder is hiervan op de hoogte. In het Inrichtingsplan wordt de gegevensbeheerder niet benoemd, de 'Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens' doet dat wel. Een geïnterviewde uit de korpsleiding geeft hierover aan: '*Deze functionaris (gegevensbeheerder) moet ervoor zorgen dat er ook aan de Wet politiegegevens wordt voldaan, deze functie is dus vooralsnog niet ingevuld, maar ik heb goede hoop dat dit wel in 2013 gaat gebeuren.'*

Ook een andere geïnterviewde geeft hierover aan: '*Er zijn nog tal van aspecten die aandacht nodig hebben. Er is bijvoorbeeld nog steeds geen gegevensbeheerder werkzaam binnen het KPCN. Er wordt op dit moment niet gewerkt zoals de Wet Politiegegevens dat voorschrijft. De korpsbeheerder is voor een goede uitvoering daarvan verantwoordelijk. Er wordt op dit moment niet volgens de voorgeschreven regels en procedures gewerkt. Dan hebben we het bijvoorbeeld over het opslaan, verwerken en delen van (gerubriceerde) informatie*.'

Het niet in alle gevallen voldoen aan de 'Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van de politiegegevens' hangt nauw samen met de wijze van gebruik van het door het korps gekozen informatiesysteem ActPol.

5.1 ActPol

Binnen het KPCN wordt ten behoeve van het informatiemanagement gewerkt met het bedrijfsprocessensysteem. Hoewel de geïnterviewden wel spreken over een verbetering van het informatiemanagement, werkt het systeem ActPol binnen de opsporing niet zoals het bedoeld is. Een geïnterviewde leidinggevende zegt hierover: '*Het informatiemanagement is voor wat de betreft de opsporing niet op orde. Het systeem lijkt niet toegerust te zijn voor het opsporingsproces.'* Uit de interviews blijken er grofweg twee verklaringen te zijn voor dit

61 Onder politiegegevens wordt in de 'Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens' verstaan: 'Elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, dat in het kader van de uitoefening van politietaken wordt verwerkt'

niet optimaal functioneren. Allereerst blijkt dat het systeem niet door alle onderdelen van de opsporing wordt gebruikt, tevens blijkt dat men het systeem niet gebruiksvriendelijk vindt.

Het feit dat het systeem niet door alle onderdelen wordt gebruikt, blijkt bijvoorbeeld uit de wijze waarop IGO met het systeem omgaat. IGO verwerkt haar gegevens niet in dit systeem, maar verwerkt haar gegevens in schaduwbestanden zoals 'Wordbestanden' of 'Excel-sheets'. Een geïnterviewde zegt hierover: *'De recherche maakt vooral gebruik van andere bestanden, bijvoorbeeld van Excel-bestanden. Ze slaan hun informatie over het algemeen niet op in ActPol zoals dat hoort.'*

Uit interviews blijkt dat er op dit moment nog niet voldoende discipline wordt afgedwongen om het systeem ActPol te gebruiken. Dit blijkt mede uit het interview met een leidinggevende uit het opsporingsproces: *'ActPol wordt heel zelden gebruikt. Mijn rechercheurs zijn wel op cursus geweest om met ActPol te werken, maar het systeem is niet geschikt voor ons. Ik werk zelf bijvoorbeeld nooit in ActPol. Van bovenaf wordt wel gezegd dat we ActPol moeten gebruiken, maar als elke keer het systeem vastloopt dan kun je het niet gebruiken.'*

Er wordt niet voldoende op het gebruik van ActPol gestuurd. Een rechercheur geeft hierover aan: *'Ja, er wordt wel gezegd dat iedereen – ook de recherche – moet werken in Actpol. Maar het gebeurt niet en het wordt ook niet aangepakt.'* Een leidinggevende zegt hierover: '*Men is hier niet gewend om met Actpol te werken. Iedereen binnen de opsporing lijkt met een schaduwsysteem te werken. Dit is zeer onwenselijk voor het informatiemanagement. Ik beschik niet over betrouwbare gegevens. Ik ga de komende periode sterk sturen op het gebruik van ActPol. Iedereen moet het systeem gebruiken, alleen dan kan je komen tot een goede informatiehuishouding.'*

Hoewel de meningen over het systeem verschillen, geven de meeste respondenten aan dat het systeem niet gebruiksvriendelijk is. Zo is de zoekfunctie van het systeem beperkt en kan niet alle informatie in het programma worden weggeschreven. Ook gaat ingevoerde informatie soms verloren. Overigens geeft men wel toe dat het feit dat het systeem niet gebruiksvriendelijk lijkt, ook te maken heeft met het feit dat het systeem niet regelmatig gebruikt wordt. Hierover wordt opgemerkt: *'Wat mij betreft is ActPol wel een redelijk degelijk systeem, waarin je over het algemeen goed informatie kan opslaan. Daarbij moet worden aangetekend dat als je nooit in het systeem werkt, je er ook niet handig mee wordt en er goed mee overweg kan.'*

Men werkt aan een recherchemodule voor ActPol. PGO gaat, tot deze module gereed is, werken met het systeem Summ-IT.

Hoewel in de planvorming is vastgelegd dat het systeem ActPol door alle organisatieonderdelen binnen het KPCN gebruikt moet worden, gebeurt dit nog niet. Hierdoor beschikt men niet gelijktijdig over dezelfde informatie. Zo zijn de bestanden van de FO 'stand-alone.' Een geïnterviewde geeft aan dat alle informatie van de FO door hen zelf wordt geregistreerd. Men kan bij de FO bijvoorbeeld precies zien hoeveel inbraken er zijn gepleegd. Bij de FO geeft men aan over betrouwbare informatie beschikken van de eigen werkzaamheden. Die informatie kan afwijken van de informatie uit bijvoorbeeld ActPol. Als er bijvoorbeeld bij de FO sprake is van 60 inbraken, kunnen er in ActPol 40 of 80 inbraken geregistreerd zijn. Een geïnterviewde zegt hierover: '*Niet alle inbraken worden in ActPol verwerkt en de FO registreert alleen de zaken waar de FO een rol in speelt. Als de FO ter plaatste komt is er nog niet altijd aangifte gedaan. Regelmatig komt de FO bijvoorbeeld met een uitslag van het NFI bij de IGO en dan blijkt dat er überhaupt nog geen aangifte is gedaan. Dan moet er eerst een aangifte worden gehaald.'*

Op Sint Eustatius en Saba wordt niet gewerkt met het systeem ActPol. Men houdt daar een eigen informatiesysteem bij, dat niet gekoppeld is aan ActPol. Op Bonaire heeft men niet automatische toegang tot het informatiesysteem van Sint Eustatius en Saba.

Het niet gebruiken van ActPol heeft als gevolg dat dossiers soms niet compleet zijn. Veel informatie is bij de afzonderlijke medewerkers aanwezig. Door het gebrek aan een goed gevuld en bevraagbaar informatiesysteem kunnen verbanden tussen zaken en personen niet worden gelegd. Een geïnterviewde zegt hierover: *'Verbanden tussen verschillende zaken kunnen in het systeem niet worden gelegd. Deze verbanden tussen zaken zit bij mensen 'tussen de oren'. Het is wel een probleem wanneer mensen uit dienst gaan of bijvoorbeeld ziek worden.'*

5.2 Informatievoorziening

Het KPCN kent een afdeling Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning (IIOO). Onder deze afdeling valt de infodesk. '*De infodesk is het centrale punt binnen onze organisatie voor wat betreft informatie.'* De infodesk krijgt bevragingen van alle afdelingen en tevens van andere organisaties zoals het RST en de KMar. Geïnterviewden geven aan dat de samenwerking tussen de infodesk en de overige afdelingen goed verloopt. De infodesk krijgt met name bevragingen van de opsporingsafdelingen, waarbij het vooral gaat over kentekens en personalia. De meeste bevragingen komen van IGO.

De infodesk heeft toegang tot verschillende systemen waaronder ActPol,

het registratiesysteem van Bonaire Road Services (BRS) waarmee kentekenregistraties op naam kunnen worden achterhaald, en het Border Management Systeem (BMS). Met BMS kunnen gegevens van de inkomende en vertrekkende reizigers worden opgevraagd. De infodesk heeft geen directe toegang tot de systemen waarin personalia en kentekens zijn geregistreerd. Deze gegevens moeten telefonisch of via de e-mail worden opgevraagd bij de afdeling 'Bevolking' van het openbaar lichaam, respectievelijk de Belastingdienst. Een betrokkene zegt hierover: '*Binnenkort krijgen we op een diskette de gegevens van de Belastingdienst en hoeven we deze gegevens niet steeds telefonisch op te vragen. Het is een vooruitgang dat we de gegevens per diskette krijgen aangeleverd van de Belastingdienst, het zou mooi zijn als we dat op dezelfde wijze ook van de afdeling 'Bevolking' zouden krijgen. Dan hoeven we niet alles per mail bij hen op te vragen, maar dan zouden we het zelf kunnen opzoeken.*'

◇

Uit de interviews blijkt dat de werkdruk bij de infodesk hoog is. Door een vacante functie en door opleiding, is de bezetting momenteel laag. Hierdoor kan niet altijd direct een antwoord worden gegeven op een bevraging, maar duurt dit soms één á twee dagen.

◇

In de interviews wordt aangegeven dat de infodesk niet beschikt over een goed zoeksysteem. Veel informatie is opgeslagen op een netwerkschijf, wat het zoeken bemoeilijkt. Een geïnterviewde zegt hierover: '*Als de recherche Actpol goed vult zou dat zeker schelen in ons werk bij de infodesk. We zouden de gegevens veel makkelijker voor handen hebben.*'

◇

De dagelijkse briefings spelen een belangrijke rol in de informatievoorziening. Een nadeel bij deze briefings is dat de verschillende afdelingen momenteel over meerdere locaties verspreid zitten en de infodeskmedewerkers bij meerdere briefings aanwezig moeten zijn. Door de spreiding van locaties kunnen de infodeskmedewerkers niet bij alle briefings aanwezig zijn. Geïnterviewden zeggen over deze wijze van informatie delen: '*Als je op dit moment een briefing mist loop je de kans dat je (belangrijke) informatie mist*' en '*Je zou kunnen stellen dat er binnen het korps sprake is van beperkte, meest mondelinge, informatiedeling.*'

◇

Officieel doet de infodesk op Bonaire ook de bevragingen voor Sint Eustatius en Saba. Feitelijk gebeurt dat niet. Een geïnterviewde zegt hierover: *'Soms heb ik in dit verband wel eens het gevoel dat we Sint Eustatius en Saba 'vergeten'.'*

5.3 Managementinformatie

Uit de bevindingen blijkt dat het informatiesysteem niet consequent wordt ingevuld. Dit heeft als gevolg dat men niet beschikt over complete en betrouwbare informatie. Hierdoor kunnen onvoldoende betrouwbare kwartaal- of jaarcijfers worden opgeleverd. Ook is het niet duidelijk hoeveel zaken blijven liggen waar bijvoorbeeld wel aangifte van zijn gedaan, maar niet verder hebben geleid tot vervolgstappen. Door een gebrek aan betrouwbare managementinformatie is het de geïnterviewden niet in alle gevallen duidelijk op basis waarvan managementkeuzes worden gemaakt (zie ook paragraaf 4.4)

In de interviews wordt aangegeven dat het OM wel beschikt over betrouwbare informatie. Het OM gebruikt een gesloten systeem waarin alle zaken worden geregistreerd: '*Dit systeem wordt voor 100 procent bijgehouden. Dit systeem is handmatig, maar wel compleet*. (…)e*chter, de cijfers van het OM vormen het topje van de ijsberg.'* Het OM registreert alleen de zaken die bij het OM binnenkomen, de overige zaken die niet door het OM worden afgehandeld, worden niet door het OM geregistreerd.

6 De bevindingen met betrekking tot de resultaten van het opsporingsproces

Het begrip 'resultaat' is niet eenduidig; er kunnen verschillende invullingen aan dit begrip worden gegeven. In dit onderzoek wordt het begrip resultaten geoperationaliseerd als de output door de recherche van het KPCN (onderzochte zaken en overgedragen zaken aan het OM). Dit omvat zowel de breng- als de haaldelicten.

In hoofdstuk 5 is besproken dat gegevens niet (consequent) door de medewerkers van de afdeling opsporing in ActPol worden geregistreerd. Uit de bevindingen van de Raad blijkt dat IGO haar gegevens in schaduwbestanden opslaat en dat overdracht van informatie vaak mondeling plaatsvindt. Het is momenteel niet mogelijk een betrouwbaar totaalbeeld te krijgen van de resultaten. Ook blijkt dat het systeem tekortkomingen kent, waardoor het niet mogelijk is om betrouwbare en complete managementinformatie uit het systeem te genereren. Het systeem is slechts in staat om in zeer beperkte mate overzichten weer te geven. Hierdoor kunnen geen betrouwbare overzichten worden verkregen, waarin week- maand- of kwartaalcijfers worden opgesteld. Een geïnterviewde zegt: *'(…) Hierdoor zijn de managementrapportages en de daarbij behorende cijfers totaal onbetrouwbaar.'*

Anders dan grove indicaties, zijn er door de Raad dan ook geen betrouwbare en complete overzichten aangetroffen waaruit blijkt hoeveel zaken er zijn opgepakt door IGO en PGO en wat daarvan de resultaten zijn. Hierdoor kan er feitelijk niet aan artikel 23 van de Rijkswet Politie worden voldaan, waarin staat dat er viermaandelijks door de Korpschef over onder meer de resultaten wordt gerapporteerd aan de minister (zie paragraaf 2.4).

Uit het onderzoek van de Raad komt naar voren dat er verschillend wordt gedacht over de gepercipieerde behaalde resultaten. Andere geïnterviewden geven aan dat de resultaten goed zijn. Voornamelijk de levensdelicten, slechts een gering aantal, kennen volgens geïnterviewden een hoog oplossingspercentage. Een aantal geïnterviewden geeft echter aan dat vooral als het gaat om woninginbraken en overvallen, de resultaten laag zijn.

◇

Door het niet consequent invullen van ActPol, kan eveneens geen duidelijk beeld worden verkregen over de criminaliteit op de BES. Naar deze criminaliteit tussen de jaren 2008 en

2011 is wel een onderzoek verricht. In een brief[62] aan de Tweede Kamer van 12 september 2012, wordt een beeld van de criminaliteitssituatie op de BES geschetst. In deze brief wordt over de criminaliteit op Bonaire aangegeven: '*Het grootste deel van de registraties gaat over vermogenscriminaliteit, waarbij door de jaren heen een forse toename wordt geconstateerd. In 2008 bestaat bijna de helft van de registraties (48,7%) uit vermogensdelicten terwijl dat in 2011 bijna driekwart (71,1%) van de geregistreerde incidenten betreft.'* en: *'Bij geweldsincidenten neemt het aantal registraties, na een lichte daling in 2009, de daaropvolgende jaren toe. In 2011 heeft 14% betrekking op geweldsdelicten.'*

Voor wat betreft de criminaliteit op Sint Eustatius stelt de brief: *'Op Sint Eustatius werden er in 2011 in totaal 266 delicten geregistreerd in ActPol, waarvan 201 zaken werden opgelost. Er werden 114 incidenten geregistreerd als vermogensdelict, 42,9% van de totale registraties.'* Ook de cijfers van Saba laten zien dat vermogensdelicten het meest voorkomen.

Hoewel deze cijfers een beeld schetsen van de criminaliteit op de BES, zijn ook deze gegevens niet compleet en betrouwbaar. In de rapportage[63] bijhorend bij de brief aan de Tweede Kamer zeggen de onderzoekers hierover: '*Ook al is de registratie in ActPol volgens woordvoerders van de politie van jaar tot jaar verbeterd, vanuit ActPol kan mede door de invoerproblemen geen betrouwbaar beeld worden geconstrueerd van de geregistreerde criminaliteit. Meerjarige cijfers kunnen daarnaast vertekenen omdat er in 2012 steeds meer wordt gehamerd op de noodzaak van registreren van incidenten.'*

In de planvorming wordt gesproken over extra inzet op een drietal delictvormen (geweldscriminaliteit, woning- en bedrijfsinbraken en jeugdcriminaliteit). Tijdens de driehoeken BES en het beheersoverleg met de korpsbeheerder, de Hoofdofficier, de Korpschef en de drie gezagherbbers d.d. 6 december 2011 zijn deze drie vormen van criminaliteit als speerpunten benoemd, op basis van eerdere beschikbare cijfers. De Raad heeft niet kunnen vaststellen wat de resultaten van de extra inzet zijn.

62 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 IV, nr. 80.

63 Geregistreerde criminaliteit op Bonaire, Saba en Sint Eustatius 2008-2011 door Dienst IPOL en de KMar.

7 Analyse

7.1 Inleiding

Het KPCN heeft wat betreft de verbetering van kwaliteit van het opsporingsproces een aantal stappen vooruit gemaakt, in vergelijking met de situatie zoals is beschreven in het 'Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving, de keten is zo sterk als de zwakste schakel', van de commissie Camelia-Römer[64] uit 2005 of de messcherpe rapportage 'Nu of nooit' uit 2008[65]. Het is duidelijk dat veel aanbevelingen uit deze rapporten daadwerkelijk ter harte zijn genomen. Dit heeft geleid tot diverse concrete verbeter- en implementatietrajecten met aantoonbare aanpassingen en verbeteringen.
Naast de feitelijke constatering dat er stappen vooruit zijn gemaakt, signaleert de Raad tekortkomingen, deels met een ernstig en structureel karakter.

Minder ernstige tekortkomingen hebben bijvoorbeeld te maken met het feit dat de ontwikkeling van een organisatieonderdeel tijdelijk achterblijft bij de verwachte ontwikkeling, omdat de capaciteit nog niet toereikend is. Meer structurele tekortkomingen zijn te herleiden tot fundamentele aspecten die de kern van de organisatie betreffen. Uit de analyses blijkt dat een belangrijk deel van deze tekortkomingen samenhangen met de kritische succesfactoren zoals benoemd in het inrichtingsplan (onder andere het hebben van een goede informatiepositie en het adequaat sturen door de leiding). Om deze laatste tekortkomingen op te heffen zullen in de optiek van de Raad concrete besluiten genomen moeten worden als men de uitgesproken ambities van het KPCN althans daadwerkelijk wil realiseren.

7.2 Analyse met betrekking tot de organisatie, inrichting en sturing

7.2.1 Organisatie

Organisatie algemeen

Binnen het KPCN is voor wat betreft de opsporing een onderverdeling gemaakt tussen de afdeling IGO en de afdeling PGO. IGO is de afdeling die vooral de onderzoeken afhandelt met een relatief korte doorlooptijd, daar waar PGO de onderzoeken voor zijn rekening neemt met een langere doorlooptijd.

---

64 Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving, de keten is zo sterk als de zwakste schakel', Mr S.F.C. Camelia-Römer e.a., ISBN 99904-0-671-5, 2005.

65 'Nu of nooit'; naar neen verbeterplan voor de politiekorpsen op de Nederlandse Antillen. Rotterdam, maart 2008.

Afdeling Incidentgerichte opsporing

Ondanks de afspraken binnen het KPCN dat IGO de 'lichtere' zaken voor zijn rekening neemt, zijn deze afspraken voor wat betreft deze zogeheten 'zes uurzaken[66]' die tot medio 2012 ook door de BPZ werden afgehandeld niet (breed) geaccepteerd door de rechercheurs op de werkvloer en het direct verantwoordelijk operationeel management. Men ziet het afdoen van 'zes uurzaken' – zo blijkt uit de interviews – als een onnodige verzwaring van de werkdruk, omdat de BPZ, zo meent men, deze zaken zelf kan oppakken en daar ook de capaciteit en ruimte voor heeft.

In de praktijk betekent dit dat momenteel de organisatie waarbij alle 'lichtere' zaken met een opsporingsindicatie bij de afdeling IGO zijn ondergebracht nog niet is gerealiseerd, omdat men in de praktijk deze zaken niet van de BPZ overneemt of BPZ deze zaken in een aantal gevallen zelf blijft afdoen. Als gevolg hiervan bestaat er zowel in- als extern (bij het OM) geen duidelijk beeld over wie welk onderzoek uitvoert.

◇

Onder de afdeling IGO zijn de eenheden JZZ en FO organisatorisch opgehangen. Deze afdelingen functioneren als op zich zelfstaande eenheden binnen IGO. Men is vooral bezig met de 'eigen' werkzaamheden. Men werkt vooral 'naast elkaar' en in enkele gevallen zelfs 'langs elkaar heen'. Van enige synergie bij de werkzaamheden binnen IGO tussen recherche, de FO en de JZZ – door bijvoorbeeld het delen van informatie of het meedenken bij de aanpak van onderzoeken – is geen sprake. Binnen IGO wordt niet optimaal gebruik gemaakt van de expertise en technische mogelijkheden die - met name de FO - biedt bij het oplossen van onderzoeken. Het gevolg hiervan is dat men bij IGO de kans loopt informatie te missen die noodzakelijk is om onderzoeken af te ronden. Bij het management van IGO leeft geen besef van de mogelijkheden die de ontwikkelingen binnen JZZ en FO bieden als opmaat naar een efficiënter en effectiever georganiseerd opsporingsproces.

◇

De afdeling IGO heeft als grootste afdeling binnen de opsporing van de BES opvallend weinig contacten met andere organisatieonderdelen binnen het KPCN. Uit het onderzoek blijkt dat van een vruchtbare samenwerking en wisselwerking met andere organisatieonderdelen

---

66 De zogeheten 'zes uurzaken' zijn relatief kleine onderzoeken (bijvoorbeeld een winkeldiefstal) waarbij de dader vaak al bekend is en binnen zes uur (administratief) kan worden afgehandeld.

nauwelijks sprake is. Los van het feit dat het KPCN op verschillende locaties is gevestigd – en dit een soepele samenwerking bemoeilijkt – staat binnen IGO de samenwerking met andere onderdelen binnen het KPCN (zover dat niet noodzakelijk is 'voor de eigen zaken') niet hoog in het vaandel.

Op interne en externe samenwerking wordt door de chef IGO of het hoofd recherche niet actief gestuurd. Omdat vanuit de directe leiding van IGO geen 'prikkel' wordt gegeven om actief samen te werken, worden de rechercheurs niet uitgedaagd om 'over de schutting' van de eigen afdeling heen te kijken en blijkt men een beperkt beeld te hebben van (de ontwikkelingen bij) de andere organisatieonderdelen. Men heeft hierdoor binnen IGO ook een beperkt besef welke mogelijkheden de samenwerking met andere onderdelen biedt.

Mede als gevolg van de intern gerichte houding hebben de rechercheurs binnen IGO in het algemeen weinig oog voor 'organisatiebelangen' en is men sterk op zichzelf gefocust. Daarbij springt in het oog dat de interne samenwerking tussen lokale medewerkers en uit Nederland afkomstige medewerkers, niet soepel (en soms ronduit slecht) verloopt. Men is vooral gericht op (vermeende) tegenstellingen en is weinig gericht op mogelijk pluspunten die het delen van elkaars kennis kan bieden.

◇

De wijze waarop in het algemeen binnen IGO de opstart van een onderzoek[67] verloopt is te typeren als ongestructureerd en chaotisch. Als gevolg hiervan ontbreekt duidelijkheid over de prioriteit die de verschillende onderzoeken hebben. Mede hierdoor hiervan ontbreekt de samenhang tussen de verschillende werkzaamheden. De sturing op de selectie van onderzoeken en de toedeling daarvan aan rechercheurs binnen IGO ontbreekt grotendeels en wordt vooral door toeval bepaald. Daarbij speelt de 'waan van de dag' een belangrijke rol. Het gevolg hiervan is dat – zo blijkt uit de bevindingen – er weinig zicht is op 'zaken' en hierdoor ook niet op de inzet van de beschikbare capaciteit bij IGO. Ook in het vervolgtraject tijdens het feitelijke opsporingsonderzoek, is geen (totaal) overzicht en vrijwel geen sturing op de te verrichten werkzaamheden. Deze processen zijn wel beschreven, maar worden niet structureel georganiseerd of planmatig uitgevoerd binnen IGO. Het is vooral het OM dat bepaalt welke werkzaamheden binnen een opsporingsonderzoek moeten worden uitgevoerd. Het OM heeft meer dan de rechercheurs, de chef van IGO en het hoofd van de recherche zicht op de stand van zaken binnen een onderzoek en de vervolgstappen die noodzakelijk zijn om een onderzoek af te ronden. Door het gebrek aan overzicht en sturing is het vooral

---

67 'De afdeling IGO start op basis van een melding, ontvangen informatie, één of meer aangiften dan wel één of meer aangehouden verdachten 'een zo efficiënt mogelijk reactief onderzoek' ; Inrichtingsplan Korps BES, pagina 26.

het OM dat (noodgedwongen) in de praktijk de organisatie van de opsporingsproces binnen IGO bepaalt.

◇

Afdeling Probleemgerichte Opsporing

De afdeling PGO richt zich op de aanpak van criminaliteit die tot problemen leidt binnen de samenleving waaronder grensoverschrijdende en zware criminaliteit. De organisatie is helder en overzichtelijk in die zin dat de wijze waarop PGO onderzoeken krijgt en vervolgens uitvoert volgens duidelijke (van te voren vastgelegde) richtlijnenvan de 'Stuurgroep opsporen BES'. zijn hier mede debet aan.

De medewerkers van PGO hebben – naar eigen zeggen – een goed gevoel over de wijze waarop hun werk is georganiseerd en weten wat van hen wordt verwacht bij de uitvoering daarvan. Men is (wellicht door capaciteitsgebrek gedwongen) op samenwerking gericht.

Dat de organisatie van de bestrijding van (zware) criminaliteit door PGO binnen het KPCN niet volledig uit de verf komt, is niet zozeer een kwestie van kwaliteit maar van kwantiteit. Door een gebrek aan menskracht kan slechts een (zeer) beperkt aantal onderzoeken worden uitgevoerd. Dit heeft gevolgen voor de 'slagkracht' van de organisatie die zich richt op de aanpak van de zware criminaliteit. Deze slagkracht is binnen het KPCN nu zodanig beperkt, dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij de effectiviteit van het projectmatig opsporen van strafbare feiten op de BES.

Saba en Sint Eustatius

De opsporing op Saba en Sint Eustatius is binnen het KPCN 'een ondergeschoven kindje'. Hoewel het wellicht te verklaren is uit het feit dat sinds '10-10-10' binnen het KPCN veel aspecten met betrekking tot de opsporing om aandacht vroegen, is in de optiek van de Raad de ontwikkeling van het opsporingsproces op Saba en Sint Eustatius achtergebleven bij Bonaire. Dit verdient op korte termijn aandacht.

Tijdens het onderzoek van de Raad stelt een van de geïnterviewden terecht: '*De BES is meer dan Bonaire alleen.'* Het opsporingsproces blijkt zich echter vooral op Bonaire af te spelen. De wijze waarop op Saba en Sint Eustatius de opsporing in de praktijk vorm krijgt, heeft meer weg van een 'noodverband' dan van een structureel vormgegeven opsporingsorganisatie. Het gebrek aan recherchecapaciteit op Saba en Sint Eustatius heeft heel direct gevolgen voor het aantal zaken dat blijft liggen. Uit het onderzoek van de Raad – hoewel niet specifiek de hoeveelheid is onderzocht – blijkt dat veel rechercheonderzoeken (bijvoorbeeld met betrekking tot woninginbraken) niet worden opgepakt, of pas in een veel later stadium met behulp van bijstand door Bonaire worden opgepakt. Het ontbreken van de

benodigde middelen en kennis ter plaatse leidt tot een inefficiënt en ineffectief opsporingsproces.

Ten opzichte van Bonaire is wat betreft Saba en Sint Eustatius sprake van meer dan alleen een geografische afstand die een hindernis vormt bij het vormgeven van het opsporingsproces. Hoewel de korpsleiding wel oog heeft voor de noodzaak om ook op deze eilanden de opsporing op een goede wijze vorm te geven, blijkt daar in de praktijk, met uitzondering van de initiatieven met betrekking tot de FO en de JZZ, weinig van.

7.2.2 Inrichting

In de Rijkswet Politie en het daaruit voortvloeiende 'Besluit methode vaststelling minimale sterkte politie Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba', is vastgelegd dat in 2012, 75 procent van de formatie van het KPCN bezet moet zijn. In het Jaarplan 2012 van het korps wordt de ambitie uitgesproken om zowel voor het hele KPCN als ook voor de opsporing, een minimale bezettingsgraad te realiseren van 70 procent in 2012. Hieruit blijkt dat de ambitie van het KPCN, ten aanzien van de bezettingsgraad, niet overeen komt met hetgeen is vastgelegd in het bovengenoemd besluit.
Uit de bevindingen blijkt dat er voor wat betreft de totale opsporing op Bonaire, sprake is van onderbezetting. In totaal is er op dit moment een bezettingsgraad van iets meer dan 60 procent. IGO kent een bezettingsgraad van bijna 90 procent, PGO een bezettingsgraad van ruim 35 procent. Met name de lage bezetting bij PGO vormt een risico voor de opsporing. Immers door het gebrek aan personeel bij PGO, kan men onvoldoende aandacht besteden aan speerpunten – zoals drugs – die een probleemgerichte aanpak vragen.

Het is voor de Raad niet bekend op basis van welke gegevens het formatieplan is opgesteld. Een betrouwbaar beeld van de criminaliteitsproblematiek op Bonaire is tot op heden niet beschikbaar[68] (zie hoofdstuk zes). Wel bestaat de indruk bij diverse betrokkenen dat de criminaliteit op Bonaire voor wat betreft aard en omvang, groter is dan dat men op grond van de schaalgrootte van het eiland verwacht. Derhalve kan niet worden vastgesteld dat met het behalen van de minimale bezettingsgraad ook daadwerkelijk voldoende capaciteit beschikbaar is voor een effectieve aanpak van de criminaliteit.
Uit de bevindingen van de Raad blijkt dat IGO, ondanks de bezettingsgraad van 90 procent, te maken heeft met een hoge werkdruk. Deze is toegenomen na het besluit om alle 'zes uurzaken' – die in eerste instantie werden opgepakt door de BPZ – onder te brengen bij IGO. Hoewel dit besluit fundamentele gevolgen heeft voor de werkzaamheden, is het formatieplan

[68] De laatste criminaliteitsbeeldanalyse is opgesteld in 2008 en beslaat gegevens over de periode 2005-2007. Door de gebrekkige informatiehuishouding van het toenmalige Politiekorps Bonaire worden echter kanttekeningen geplaatst bij de betrouwbaarheid en volledigheid van deze gegevens.

hierop niet aangepast. Hierdoor bestaat het risico dat overige werkzaamheden van IGO in het gedrang komen.

De invulling van de formatie van de opsporing gebeurt voor een deel op tijdelijke basis door medewerkers van de KMar. De Raad is van mening dat het tijdelijk invullen van functies door medewerkers van de KMar een risico met zich mee brengt op het gebied van continuïteit. De minister van Veiligheid en Justitie heeft in een brief[69] aan de Tweede Kamer aangegeven, dat de inzet van de KMar op dit moment noodzakelijk is om de capaciteit van het KPCN op het gewenste niveau te houden. De minister geeft echter ook aan dat het belangrijk is dat deze inzet in mindere mate gaat plaatsvinden. Hoewel de Raad begrijpt dat het tijdelijk invullen van functies binnen de opsporing op dit moment noodzakelijk is, is dit voor de langere termijn geen structurele oplossing.

◊

Saba en Sint Eustatius hebben geen aparte rechercheafdeling. Een aantal medewerkers van de BPZ beschikken over een basisniveau aan kennis van en worden ingezet voor de opsporing. Voor grotere zaken krijgen zij volgens het Inrichtingsplan ondersteuning vanuit Bonaire, Sint Maarten of de KMar. Uit de bevindingen blijkt echter dat deze ondersteuning vanuit Bonaire, onder andere door de afstand tussen de eilanden, maar in beperkte mate plaats vindt (zie paragraaf 4.2). Een samenwerking tussen Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten heeft de Raad niet vastgesteld. De kwartiermaker KPCN heeft indertijd, op basis van de toen beschikbare cijfers, voorgesteld om geen volwaardige rechercheafdeling op deze eilanden op te zetten. De Raad is van mening dat als het KPCN bij deze opvatting blijft, in ieder geval moet worden voldaan aan de randvoorwaarden op het gebied van samenwerking. Los van andere organisatorische aspecten die bij moeten dragen aan een effectieve opsporing, is er volgens de Raad op dit moment sprake van grote risico's als het gaat om de inrichting van het opsporingsproces op Saba en Sint Eustatius.

7.2.3. Sturing

Afdeling Incidentgerichte opsporing

De sturing bij de afdeling IGO vormt een probleem. Dit probleem heeft weerslag op vrijwel alle werkzaamheden van deze afdeling en daarmee op het functioneren van de organisatie van IGO en de opsporing als geheel. Hoewel het functioneren van het management geen apart onderdeel uitmaakt van dit onderzoek, blijkt uit de bevindingen van de Raad dat sturing en leiding binnen IGO ernstig tekortschiet. Dit tekortschieten geldt voor alle fasen

[69] Brief 30 november 2012, betreffend 'aangifteproces op Bonaire, Sint Eustatius en Saba'.

van het opsporingsonderzoek; vanaf het begin (intake) van de onderzoeken en de prioritering van de werkzaamheden tot en met het uitvoeren van de opsporingsonderzoeken en het afronden daarvan. Van het proces zoals beschreven in het inrichtingsplan, waarbij een zo efficiënt mogelijk, reactief onderzoek wordt uitgevoerd, blijkt niets in de praktijk.

Het gebrek aan sturing heeft direct invloed op de wijze waarop de werkzaamheden binnen IGO worden uitgevoerd; adhoc, zonder overleg en zonder afstemming met betrokkenen. De rechercheurs binnen IGO – dit geldt niet voor de onderdelen FO en JZZ die als zelfstandige 'entiteiten' onder de paraplu van IGO werken – gaan in het algemeen op basis van eigen inzicht en feitenkennis aan de gang met hun onderzoeken. Deze onsamenhangende werkwijze heeft, zo blijkt uit de bevindingen van de Raad, gevolgen voor de kwaliteit van het geleverde werk.

Het OM is door de gebrekkige kwaliteit van de opsporingswerkzaamheden gedwongen als 'leider van het opsporingsonderzoek' nadrukkelijk te sturen op de kwaliteit van de producten van de recherche. Hierdoor meet het OM zichzelf een rol aan die (veel) verder gaat dan alleen het sturen *op* zaken. Men stuurt – noodgedwongen – ook *in* zaken. Hoewel binnen het KPCN de rol van het OM kritisch wordt bezien, blijkt uit de bevindingen van de Raad dat de individuele rechercheurs over het algemeen de leiding vanuit het OM als noodzakelijk ervaren. In de praktijk heeft het OM de regierol als het gaat om de aansturing van de werkzaamheden van IGO. Het OM staat hierdoor op te weinig afstand van de recherche werkvloer. Dit is uit het oogpunt van verdeling van de verantwoordelijkheden onwenselijk.

De sturing van dit belangrijke segment van het opsporingsproces binnen het KPCN kent zoveel – voor alle in- en extern betrokkenen – aantoonbare tekortkomingen, dat dit volgens de Raad vraagt om een spoedige interventie van de korpsleiding.

Afdeling Probleemgerichte Opsporing
Bij de afdeling PGO verloopt de sturing op de werkzaamheden goed. Mede als gevolg hiervan zijn direct betrokkenen (zowel in- als extern) over het algemeen lovend over de instelling en professionaliteit van deze afdeling en de kwaliteit van het geleverde werk.

7.3 Analyse met betrekking tot het informatiemanagement

Uit de bevindingen blijkt dat het KPCN niet werkt volgens de in de *'Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens'* voorgeschreven werkwijze. Artikel 6 lid 2 van deze regeling stelt dat het korps maatregelen moet nemen om inzage van politiegegevens door onbevoegden te voorkomen. Deze maatregelen zijn binnen het KPCN niet (volledig) genomen, waardoor politiegegevens mogelijk toegankelijk zijn voor personen die hiertoe niet gerechtigd zijn. Hoewel uit de bevindingen niet blijkt dat dit gebrek aan maatregelen in het verleden tot incidenten heeft geleid, zorgt het gebrek aan deze maatregelen in de ogen van de Raad dat het systeem onnodig kwetsbaar is.

Hoewel het KPCN de ambitie heeft om binnen de opsporing informatiegestuurd te werken, wordt op dit moment nog niet volgens deze methodiek gewerkt. Het jaarplan KPCN 2012 beschrijft dat het systeem ActPol toereikend is voor het opleveren van betrouwbare criminaliteitsrapportages, zodat op basis van deze informatie gestuurd kan worden. Uit de bevindingen blijkt echter dat het systeem door de opsporing van het KPCN niet of niet volledig wordt gebruikt. Door dit onvolledige gebruik van het informatiesysteem ActPol, bestaat er geen volledig en betrouwbaar beeld op basis waarvan gestuurd kan worden. Hierdoor is er geen sprake van een professionele informatiehuishouding. Zolang de informatieorganisatie en de informatieprocessen niet geprofessionaliseerd zijn, zal niet kunnen worden gewerkt volgens de methodiek van informatiegestuurde politie. Hierdoor mist men voor de opsporing noodzakelijke informatie.

Hoewel zowel uit de planvorming als uit de interviews blijkt dat de korpsleiding grote waarde hecht aan het gebruik van ActPol en ook wil dat hierop wordt gestuurd, wordt hier door het operationeel management van IGO niet op gestuurd. Door registreren in 'eigen bestanden' in plaats van in ActPol en het 'onthouden zonder te registreren', wordt informatie niet centraal geregistreerd. Hierdoor is de informatiepositie van het KPCN voor wat betreft opsporing onder de maat. Uit onderzoek van de Raad blijkt dat zelfs de meest basale informatie niet in het systeem staat.

Saba en Sint Eustatius maken geen gebruik van het systeem ActPol. Ook zij houden eigen bestanden bij, die niet automatisch zijn te raadplegen op Bonaire. Ook op deze eilanden wordt hierdoor niet voldaan aan de ambitie van het korps om met ActPol te werken. Door het niet invoeren in een centraal systeem op Saba en Sint Eustatius is – mogelijk relevante – informatie niet toegankelijk voor de opsporing op de BES-eilanden.

Het feit dat veel informatie wel bij de individuele medewerkers bekend is, maar niet geautomatiseerd te raadplegen is, is een groot afbreukrisico. Oudere zaken worden mogelijk niet meer herinnerd en bij verloop van personeel of ziekte gaat informatie over zaken verloren. Door het niet centraal opslaan van informatie worden verbanden tussen zaken niet automatisch gelegd. Dit is direct van invloed op de kwaliteit van de opsporing.

Het KPCN kent een centraal punt voor het doen van bevragingen; de infodesk. De infodesk levert informatie aan de verschillende onderdelen van het KPCN, zo ook aan de opsporing. Hierdoor neemt de infodesk een cruciale positie in, in het opsporingsproces. Hoewel de infodesk goed functioneert, merkt ook de infodesk de gevolgen van het niet juist en niet volledig registreren in ActPol. Omdat rechercheurs van de verschillende afdelingen in eigen bestanden werken, mist de infodesk het overzicht. Hierdoor wordt deze – op zichzelf goed functionerende – afdeling niet altijd optimaal benut voor de taken waarvoor zij is toegerust.

De infodesk blijkt professioneel van opzet en heeft – al dan niet direct – toegang tot verschillende relevante databases. De werkdruk bij de infodesk is hoog, waardoor de door het KPCN gestelde termijn van beantwoording van vragen niet in alle gevallen wordt gehaald. Hoewel niet blijkt dat dit direct van invloed is op het opsporingsproces, ziet de Raad hierin wel een risico. Saba en Sint Eustatius maken geen gebruik van de mogelijkheden van de infodesk op Bonaire. Dat dit niet gebeurd is zowel van invloed op het opsporingsproces op deze eilanden, als op de samenwerking binnen het KPCN in het algemeen.

7.4 Analyse met betrekking tot de resultaten

De Raad beschikt niet over schriftelijk vastgestelde doelen en ambities die het KPCN zichzelf heeft opgelegd, voor wat betreft de output van de recherche. Daarnaast bestaat er tot op heden geen actueel, betrouwbaar en volledig criminaliteitsbeeld[70]. Tevens is er door het niet vullen van ActPol, geen actueel en betrouwbaar overzicht van de door de opsporing behaalde resultaten.

Om een uitspraak te kunnen doen over de behaalde resultaten is het echter belangrijk om inzicht te hebben in de gestelde doelen, het actuele criminaliteitsbeeld – het werkaanbod – en in het aantal zaken dat door de opsporing worden opgepakt en opgelost. Door het gebrek aan deze gegevens is het voor de Raad niet mogelijk een uitspraak te doen over in hoeverre het opsporingsproces op het gebied van de behaalde resultaten effectief is.

[70] De laatste criminaliteitsbeeldanalyse is opgesteld in 2008 en beslaat gegevens over de periode 2005-2007. Door de gebrekkige informatiehuishouding van het toenmalige Politiekorps Bonaire worden echter kanttekeningen geplaatst bij de betrouwbaarheid en volledigheid van deze gegevens.

7.5 Analyse met betrekking tot de geconstateerde tekortkomingen

Elk proces is een keten van aaneengeschakelde activiteiten. Die activiteiten hangen met elkaar samen en beïnvloeden elkaar. Dat geldt ook voor het opsporingsproces van het KPCN op de BES. In de bevindingen is meermalen aangegeven dat de verschillende beschreven onderdelen niet los van elkaar, maar in samenhang moeten worden bezien. Die samenhang wordt in de analyse benadrukt. Uit de analyses van de bevindingen met betrekking tot de organisatie, inrichting en sturing, het informatiemanagement en de resultaten, afgezet tegen de kaders (wet- en regelgeving, planvorming), blijkt dat deze facetten nauw met elkaar samenhangen. De inzet van mensen (zoals de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden), middelen (zoals huisvesting, informatievoorziening) en activiteiten (de diverse handelingen binnen de opsporingsketen) zijn in samenhang met elkaar van invloed op de effectiviteit van het opsporingsproces.

Uit de analyses komen een aantal tekortkomingen naar voren binnen het opsporingsproces van het KPCN. Een deel van die tekortkomingen zoals met betrekking tot de organisatie, de inrichting en het informatiemanagement zullen (als het probleem op de keeper wordt beschouwd) voor een belangrijk deel kunnen worden opgelost door een doorontwikkeling van de bestaande situatie.

Voor wat betreft sturing van het opsporingsproces is een meer ingrijpende aanpassing noodzakelijk om te komen tot een structurele en substantiële verbetering. Dit geldt vooral voor het opsporingsproces binnen KPCN.

Uit de analyses komt naar voren dat de aansturing van de recherche KPCN in het algemeen te wensen overlaat. Dit geldt voor de gehele afdeling Opsporing, IGO in het bijzonder. Dit gebrek aan sturing is direct van invloed met de wijze waarop de organisatie van de afdeling IGO functioneert, de daar heersende cultuur en de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden en de producten daarvan (zoals de processen-verbaal). Het gebrek aan sturing en kwaliteit van het recherchewerk heeft ook invloed op de wijze waarop het OM nu gedwongen wordt haar rol in te vullen binnen rechercheonderzoeken. Ook het gebrek aan complete en betrouwbare informatie uit het informatiesysteem ActPol, is voor een belangrijk deel terug te voeren aan het gebrek aan sturing.

Bij het zoeken naar oplossingen voor de tekortkomingen binnen het opsporingsproces van het KPCN is het belangrijk de samenhang van de verschillende facetten in het oog te houden. De korpsleiding zal zwaar moeten inzetten op de kwaliteit van de sturing, maar zal

dat probleem niet eenzijdig kunnen oplossen. Dat vraagt om steun van de gemandateerd korpsbeheerder en het OM.

8 Conclusies en aanbevelingen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt: 'In hoeverre is het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba effectief?'. Op basis van dit onderzoek concludeert de Raad dat het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet effectief verloopt. Hoewel het KPCN sinds '10-10-'10' stappen vooruit heeft gemaakt op het gebied kwaliteit van het opsporingsproces, constateert de Raad desondanks een aantal forse tekortkomingen.

8.1 Conclusies per onderzocht aspect

Organisatie, Inrichting en Sturing

De organisatie, inrichting en sturing van de recherche op Bonaire kent twee gezichten. Die van de afdeling IGO en de afdeling PGO.
De Raad constateert dat de organisatie van en sturing binnen van de afdeling IGO ernstig tekort schiet. Dit dwingt het OM in een (sturende) rol op en in zaken, die veel verder gaat dan van het OM mag worden verwacht. Uitzonderingen binnen de afdeling IGO zijn de onderdelen FO en JZZ, die min of meer als zelfstandige eenheden binnen de recherche functioneren. Met een bezetting van 90 procent heeft IGO op papier voldoende menskracht om het werk naar behoren uit te voeren.
De Raad constateert dat de afdeling PGO goed functioneert. De organisatie en sturing zijn adequaat en effectief te noemen. De bezettingsgraad van de afdeling PGO is echter met 35 procent dermate gering, dat dit ten koste gaat van de slagkracht van deze afdeling.

Hoewel verschillende malen is getracht om op basis van diverse gegevens een criminaliteitsbeeld van de BES op te stellen, heeft dit tot op heden niet geresulteerd in een betrouwbaar en volledig beeld van de aard en omvang van de criminaliteit. Het is voor de Raad dan ook onduidelijk waarop de inrichting (mensen en middelen) van het opsporingsproces is gebaseerd.

De organisatie, inrichting en sturing van de recherche op Sint Eustatius en Saba
Van een structureel en volledig opsporingsproces op Sint Eustatius en Saba is – door een tekort aan middelen, kennis en capaciteit – volgens de Raad nauwelijks sprake. De Raad constateert dat er binnen de afdeling opsporing op Bonaire weinig gevoel voor urgentie is voor de opsporing op Sint Eustatius en Saba en waar dit er wel is, dit nauwelijks wordt omgezet in concrete acties.

RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Informatiemanagement

Het informatiemanagement van het KPCN functioneert niet zoals beoogd. Een goed informatiemanagement vereist juiste en volledige vulling van het informatiesysteem ActPol. Zolang dit niet gebeurt en niet op het gebruik van Actpol wordt gestuurd, zal het opsporingsproces niet kunnen ontwikkelen en wordt de ambitie van het korps om informatiegestuurde te werken niet vervuld.

De Raad concludeert dat de infodesk door een gebrek aan informatiemanagement haar rol niet in alle gevallen goed kan uitvoeren.

De Raad concludeert dat er op Saba en Sint Eustatius geen sprake is van informatiemanagement en dat de samenwerking tussen Bonaire, Saba en Sint Eustatius te kort schiet.

Resultaten

Door het gebrek aan betrouwbare en volledige gegevens over de opsporing van het KPCN, is het niet mogelijk een inhoudelijke uitspraak te doen over de door het KPCN behaalde resultaten op het gebied van opsporing.

8.2 Aanbevelingen

Zoals aangegeven in voorwoord en samenvatting zijn ten tijde van het schrijven van deze rapportage binnen het KPCN aanpassingen binnen het opsporingsproces doorgevoerd. Bij de formulering van de aanbevelingen is in zoverre rekening gehouden met deze aanpassingen dat aanbevelingen die onverkort en ten volle zijn "ingehaald" door de getroffen maatregelen, niet meer zijn opgenomen in de tekst.

Aan de Korpsbeheerder en de Korpschef van het Korps Politie Caribisch Nederland:
met betrekking tot de Organisatie, inrichting en sturing

1. Tref op korte termijn maatregelen met betrekking tot het geconstateerde sturingsprobleem binnen de afdeling IGO. Verbeter de operationele aansturing.
2. Breng de afdeling PGO op korte termijn met behulp van een stappenplan op de afgesproken sterkte zodat deze afdeling over voldoende slagkracht beschikt.
3. Neem de opsporing op Saba en Sint Eustatius onder de loep. Organiseer (de ondersteuning aan) het opsporingsproces op Saba en Sint Eustatius zodanig dat er minimaal wordt voldaan aan de ambities en doelstellingen van het jaarplan 2012.

Aan de Korpschef van het Korps Politie Caribisch Nederland:
met betrekking tot het informatiemanagement

1. Draag zorg voor een goed informatiemanagement, binnen het gehele opsporingsproces op de BES. Zorg daarbij dat:
    a. de betrokken functionarissen binnen het gehele opsporingsproces (dus ook op de werkvloer) het belang beseffen van goed informatiemanagement en de rol die men daarin vervult;
    b. de betrokkenen bekend zijn met de werking van het informatiesysteem ActPol en er actief wordt gestuurd op het gebruik hiervan;
    c. er voldoende bezetting is binnen de infodesk op Bonaire zodat men het werk conform beoogde werkwijze kan uitvoeren;
    d. Saba en Sint Eustatius nadrukkelijk betrokken worden bij het informatiemanagement van de KPCN.

BIJLAGE I Overzicht geïnterviewde personen

	Geïnterviewde personen:
4x	Functionarissen Openbaar Ministerie
6x	Leidinggevenden (midden)kader Korps Politie Caribisch Nederland
4x	(senior) Rechercheurs
1x	Rechter Commissaris
1x	Adviseur Forensische opsporing

BIJLAGE II Overzicht geraadpleegde literatuur

- Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving, de keten is zo sterk als de zwakste schakel', Mr S.F.C. Camelia-Römer e.a., 2005.
- 'Nu of nooit; naar een verbeterplan voor de politiekorpsen op de Nederlandse Antillen. Rotterdam, maart 2008.
- 'Baselinestudy Criminaliteit en Rechtshandhaving Curaçao en Bonaire', Faber organisatievernieuwing BV, Vrije Universiteit Amsterdam, 2007.
- Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba).
- Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens, Staatscourant 2010 nr. 11337, juli 2010.
- Onderlinge regeling houdende kwaliteitseisen, opleidings- en trainingsvereisten politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Staatscourant 2010, nr. 11398, juli 2010.
- Onderlinge regeling uitrusting politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (uitrustingsregeling voor de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba) Staatscourant 2010, nr. 11333, juli 2010.
- Inrichtingsplan Korps BES, 25 november 2009.
- Jaarplan 'Samen verder bouwen aan een veilig Caribisch Nederland' KPCN, 2012.
- Openbaar Ministerie Nederlandse Antillen (2009). Jaarverslag 2008. Kralendijk, Parket Nederlandse Antillen.
- Openbaar Ministerie Nederlandse Antillen (2010). Jaarverslag 2009. Kralendijk, Parket Nederlandse Antillen.
- Openbaar Ministerie BES (2011). Jaarverslag 2010. Kralendijk, Parket Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Openbaar Ministerie BES (2012). Jaarverslag 2011. Kralendijk, Parket Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Openbaar Ministerie BES (2012). Jaarverslag 2012. Kralendijk, Parket Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Implementatieplan inrichting Korps Politie Caribisch Nederland, 10 februari 2011.
- Stuurgroep Opsporen BES, de inrichting van een sturingsproces op tactisch niveau binnen de BES.

- ‘Geregistreerde criminaliteit op Bonire, Saba en Sint Eustatius 2008-2011’, Dienst IPOL (2012).
- ‘Criminaliteitsbeeldanalyse Bonaire 2008’, Dienst IPOL (maart 2009).
- ‘Plan van Aanpak woninginbraken’, ‘werkgroep project woninginbraken’ (15 januari 2010)

Colofon

Uitgever: Raad voor de rechtshandhaving

Jaar: 2013

Maand: april

Plaats: Kralendijk, Bonaire

Vindplaats internet: www.raadrechtshandhaving.com